

JENEI GYÖRGY

KOMPARATÍV KÖZPOLITIKA

**(ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEK ÉS NEMZETKÖZI
ESETTANULMÁNYOK A KÖZPOLITIKA KÖRÉBEN)**

Akadémiai Doktori Értekezés

Budapest, 2007. szeptember

TARTALOM

BEVEZETÉS.....	1
I.	
A „PUBLIC POLICY” SZEMLELET KÜLÖNBÖZŐ KÖZELÍTÉSEL, LÉNYEGI TERMÉSZETE ÉS VÁLTOZÓ TÁRSADALMI-TÖRTÉNETI KÖZEGE.....	2
1. A MODERN KÖZPOLITIKAI SZEMLELET – MINT KORMÁNYZATI SZÜKSÉGLET	2
Irodalom	4
2. A KÖZPOLITIKAI SZEMLELET ÚJSZERŰSÉGE.....	4
Irodalom	5
3. A KÖZPOLITIKA MULTI-ÉS INTERDISZCIPLINÁRIS TERMÉSZETE ÉS PROBLÉMAORIENTÁLTSAGA. KÜLÖNBÖZŐ KÖZELÍTÉSEK.....	5
Irodalom	13
4. A KÖZPOLITIKAI SZEMLELET LÉNYEGI TERMÉSZETE I.: A „POLICY” ÉS A „POLITICS” FOGALMI KÜLÖNBBSÉGE.....	14
Irodalom	16
5. A KÖZPOLITIKA LÉNYEGI TERMÉSZETE II.: A KÖZPOLITIKA ÉS A MAGÁNPOLITIKA KÜLÖNBBSÉGE	16
Irodalom	20
6. A KÖZPOLITIKAI SZEMLELET LÉNYEGI TERMÉSZETE ÉS A KÖZPOLITIKA VÁLTOZÓ INTÉZMÉNYI KÖZEGE AZ EZREDFORDULÓN	20
Irodalom	27
7. A KÖZINTÉZMÉNYI FELTÉTELEK VÁLTOZÁSÁHOZ KAPCSOLÓDÓ ALAPVETŐ ELMÉLETEK	27
7. 1. A közösségi választások (public choice) elmélete	28
7. 1. 1. A közösségi választási elmélet lényege	30
7. 1. 2. A közösségi választási elmélet értékelése	34
Irodalom	38
7. 2. A neoinstitucionalizmus	39
7. 2. 1. A szociológiai neoinstitucionalizmus	42
7. 2. 2. A gazdasági neoinstitucionalizmus	43
7. 2. 3. A neoinstitucionalista elméletek értékelése	45
Irodalom	46
7. 3. A közszolgálati orientáció tana.....	47
7. 3. 1. A közszolgálati orientációs elmélet lényege.....	48
7. 3. 2. A közszolgálati orientációs elmélet értékelése	50
Irodalom	51
8. KÖVETKEZTETÉSEK, TANULSÁGOK AZ ÚJ EU TAGORSZÁGOK SZÁMÁRA	52
II.	
A KÖZPOLITIKA ALAPVETŐ PROBLÉMAKÖREI	55
1. AZ ÁLLAM ÉS A KÖZPOLITIKA VISZONYÁNAK ELMÉLETI KÖZELÍTÉSEI	56
1. 1. A liberalizmus	56
1. 2. Az elitizmus	57
1. 3. A neomarxizmus.....	58
1. 4. A korporatizmus.....	59
Irodalom	61
2. A BÜROKRÁCIA ÉS A KÖZPOLITIKA VISZONYÁNAK ELMÉLETI KÖZELÍTÉSEI	62
2. 1. A pluralizmus.....	63
2. 2. Az elitizmus	64
2. 3. A korporatizmus.....	65
Irodalom	66
3. A KÖZPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL KÜLÖNBÖZŐ ÖSSZETEVŐI.....	67
3. 1. Hatalmi dominancia és döntéshozatal.....	67
3. 2. Érdekérvényesítés és közpolitikai döntéshozatal	76
3.3 A közpolitikai döntéshozatal racionalitása	83
Irodalom	94
4. A DÖNTÉSHOZATAL ÉS A MEGVALÓSÍTÁS VISZONYA.....	96
4. 1. A „felülről-lefelé” modell.....	98

4. 2. Az „alulról-felfelé” modell	100
Irodalom	103
5. A KÖZPOLITIKAI FOLYAMAT SZEREPLŐI	104
5. 1. A politikusok és a köztisztviselők történelmi munkamegosztási trendje.....	107
5. 1. 1. A munkamegosztás első típusa	108
5. 1. 2. A munkamegosztás második típusa	108
5. 1. 3. A munkamegosztás harmadik típusa	109
5. 1. 4. A munkamegosztás negyedik típusa	110
5. 2. A közpolitikai folyamatok szereplői körének bővülése.....	111
5. 2. 1. A partnerségi viszony fogalma.....	114
5. 2. 2. A partnerségi viszony típusai	115
5. 2. 3. A partnerség előnyei és hátrányai	116
5. 2. 4. A stratégiai partnerség értelmezése a különböző modern országokban.....	118
Irodalom	121
6. A KÖZPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL POLITIKAI INTÉZMÉNYI KERETEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN.....	123
6. 1. Történelmi előzmények	125
6. 2. Közpolitikai tényező I. A szuverén, területi állam.....	134
6. 2. 1. A szuverén, területi állam keletkezése	134
6. 2. 2. A nemzeti identitás kihívása és a nemzetállamok történelmi típusai	138
6. 2. 3. A demokratikus állam kiépülése.....	140
6. 2. 4. A jóléti állam kiteljesedése.....	140
6. 2. 5. Az európai állam jelenlegi kihívásai	141
6. 3. Közpolitikai tényező II. A régiók (városok)	143
6. 3. 1. A régiók típusai	144
6. 3. 2. A városok történelmi szerepéről	145
6. 3. 3. A régiók és a demokrácia.....	149
6. 3. 4. A régiók Európája.....	150
6. 3. 5. A regionalizáció különböző formái	152
6. 4. Közpolitikai tényező III. A hálózatok	152
6. 4. 1. Az elméleti háttér	155
6. 4. 2. A hálózatok klasszikus történelmi példája: az európai felsőfokú oktatás.....	157
6. 4. 3. Az autonóm hálózatok gazdasági jelentősége	159
6. 5. Közpolitikai tényező IV. Az Európai Unió	159
6. 5. 1. Az Európai Unió megfoghatatlan természete	163
6. 5. 2. Az egyeztetések szerepe az Európai Unióban	164
Irodalom	164
7. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉR IRÁNYELVEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN	167
7. 1. Az európai integráció hatása az Európai Unió közintézményeire	167
7. 2. Az Európai Közigazgatási Tér alapelveinek funkciója az európai uniós tagországokban.....	170
7. 2. 1. A megbízhatóság és a kiszámíthatóság elve	172
7. 2. 2. A nyitottság és az átláthatóság elve	175
7. 2. 3. Az elszámoltathatóság elve	176
7. 2. 4. A hatékonyság és az eredményesség elve	178
Irodalom	180

III.

A KÖZPOLITIKA TÖRTÉNELMI TIPOLÓGIÁJA182

BEVEZETÉS.....	182
Irodalom	185
1. A HOLLAND KÖZPOLITIKA	185
1. 1. A holland közpolitika eredete	186
1. 2. A tömbösödött közpolitikától az állami közpolitikáig	188
Irodalom	192
2. A SVÉD KÖZPOLITIKA.....	192
2. 1. A svéd közpolitika eredete.....	193
2. 2. A népi mozgalmaktól a modern közpolitikáig	198
Irodalom	203
3. KÖZPOLITIKA AZ NSZK-BAN	204
3. 1. A német közpolitika történelmi eredete.....	204
3. 2. A modern közpolitika és az állami szerepvállalás	205
3. 3. A közpolitika kibontakozása 1945 után.....	207
3. 4. Középutas irányvonalú közpolitika.....	208

3. 5. A közélet irányvonal meghatározó tényezői	212
3. 6. A német közpolitika és a német jóléti állam.....	216
3. 7. A német reformok sajátos kiindulópontja	218
3. 8. A német reformfolyamatok jellegzetességei	220
3. 9. Az új modell lényege	221
3. 10. Az új modell kritériumai	223
3. 11. A központi kormányzat modernizációja	227
Irodalom	231
4. A BRIT KÖZPOLITIKA	232
4. 1. A brit közpolitika eredete	233
4. 2. Közpolitika és az állam gazdasági szerepvállalása	234
4. 3. A brit közpolitika jellemzői	235
4. 4. A brit közpolitika politikai háttere	237
4. 5. A modern közpolitika válsága és az állami szerepvállalás átalakítása.....	240
4. 6. Az új közpolitika kiéptetésének történelmi menete.....	243
4. 7. Az új közpolitika lényege.....	251
Irodalom	255
5. KÖZPOLITIKA AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN	256
5. 1. A modern amerikai közpolitika eredete	258
5. 2. Az Egyesült Államok közpolitikájának történeti alakváltozásai.....	259
5. 3. A Progresszív Korszak közpolitikája	261
5. 4. A modern közpolitika megújulása	263
5. 5. A modern közpolitika kiteljesedése	264
5. 6. A közpolitika történeti sajátosságainak háttere	266
Irodalom	267
6. A JAPÁN KÖZPOLITIKA.....	268
6. 1. A modern közpolitika eredete	269
6. 2. A japán közpolitika kiépülésének sajátos vonásai	274
6. 3. A modern japán közpolitika konzervatív szemléleti alapjai.....	278
Irodalom	283
7. AZ ISZRAELI KÖZPOLITIKA.....	285
7. 1. Az izraeli közpolitika jellemzői 1945 után	285
7. 2. Az izraeli közpolitika sajátos működésének történeti okai.....	288
Irodalom	294
8. AZ AUSZTRÁL KÖZPOLITIKA.....	294
8. 1. Az ausztrál közpolitika történelmi sajátosságai.....	296
8. 2. A gazdasági sebezhetőség hatása az ausztrál közpolitikára	299
Irodalom	302

Bevezetés

A következő címben szereplő angol kifejezést szándékosan nem fordítom le. Nem vagyok ugyanis biztos abban, hogy megtalálnám a megfelelő magyar kifejezést. Annak ellenére vagy éppen azért nem fordítom le az angol kifejezést, mert a tudományos közvéleményben és a politikai szóhasználatban – mondhatnám szakzsargonban vagy tolvajnyelvben – már szerepel egy magyar fordítás: a közpolitika.

A kifejezést viszonylag széles körben használjuk, azonban nem egyértelműen. Még az is megesik, hogy a közpolitika kifejezés használói sokszor eltérő dolgokat értenek ugyanazon kifejezés alatt. Persze azért nem beszélhetünk a süketek párbeszédéről, de sokszor jut az ember eszébe a „közpolitika” kifejezést társaságban használva, hogy a gondolat legnagyobb ellensége a szó.

Nem kívánom a különböző magyar értelmezéseket elemezni. Érdekes és releváns feladat lenne, azonban félok, hogy – szemantikai, nyelvtörténeti rejtelmek feltárása – meghaladná a tanulmány kereteit. Ehelyett inkább a „forrásvidéken” kutatva megkísérlem a „public policy”, azaz közpolitikai szemlélet eredeti angolszász értelmezését leírni-elemezni. Ezzel talán szerény mértékben hozzájárulhatok a magyar tudományos szaknyelvben használt „közpolitika” kifejezés egységes értelmezésének kialakulásához.

I.

A „PUBLIC POLICY” SZEMLÉLET KÜLÖNBÖZŐ KÖZELÍTÉSEI, LÉNYEGI TERMÉSZETE ÉS VÁLTOZÓ TÁRSADALMI-TÖRTÉNETI KÖZEGE

1. A MODERN KÖZPOLITIKAI SZEMLÉLET – MINT KORMÁNYZATI SZÜKSÉGLET

A jelenlegi közpolitikai szemlélet eredetileg az Egyesült Államokban az 1950-es és 1960-as években jelentkezett, és nagyszabású, stratégiai ívű közpolitikai programok kidolgozásához és megvalósításához kapcsolódott. Ezek a kormányzati programok átfogó társadalmi problémák kezelésére, megoldására irányultak. Az új szemlélet a XX. század második felében terjedt el – az angolszász országok közvetítésével – Nyugat-Európában, Japánban, vagyis a fejlett ipari világban.

A tudománytörténeti kezdeteket sokszor mítikus homály fedi, azaz a kezdetek nem köthetők meghatározott, kitüntetett dátumhoz. Ez a közpolitikai szemlélet eredetét is jellemzi. Ugyanis ez a szemlélet két szálon, evolutív módon bontakozott ki.

Egyrészt a kormányzatszervekben, a közigazgatásban dolgozó politikusok és köztisztviselők kerültek kényszerhelyzetbe. Új szemléleti ösztönzést és új eszköztárat kellett keresniük azon kormányzati programok megvalósításához, amelyek az irritáló módon jelentkező társadalmi problémák kezelésére irányultak.

Másrészt a különböző társadalomtudományok képviselői fordultak érdeklődéssel és kutatói szenvedéllyel az akut társadalmi problémavilághoz kapcsolódó kormányzati programok felé. A problémák okainak és következményeinek megvilágítására olyan eszközöket kínáltak a kormányzati programok megvalósítóinak, mint a költség-haszon elemzés, a programorientált költségvetés és a társadalmi hatás elemzés.

A kormányzati intézményekben és a társadalomtudományi alkotó műhelyekben két, egymással párhuzamos folyamat bontakozott ki, amely azután természetes módon egymásra talált, összeért.

A kormányszatnak igénye volt új szemléletre és eszközökre. A különböző társadalomtudományi műhelyek ezeket felkínálták, a kormányzat, pedig elfogadta, és használni kezdte azokat. Érdekes és tanulságos, hogy a közpolitikai szemlélet és eszköztár nem kormányzati rendelés nyomán került kidolgozásra – habár a későbbiekben a kormányzati problémák a közpolitikai szemlélet alakulására természetes módon hatottak –, hanem olyan belső kutatási ösztönzés húzódott meg a háttérben, amely makacsul elhúzódo társadalmi problémák jobb, komplexebb megértésével kívánt hozzájárulni a helyzet javításához.

Egyfelől az új kormányzati szükségletek, másfelől a társadalmi kutatók intellektuális ösztönzése és morális késztetése alapján, a kormányzati igények és a tudományos „kínálat” összekapcsolódása a közpolitikai szemlélet viszonylag gyors és széles körű intézményesedését eredményezte.

A közpolitika az 1960-as és az 1970-es években, az Egyesült Államokban és az angolszász országokban, az egyetemi tantárgyakban és a kutatási programokban is megjelent. Ezenkívül közpolitikai szemléletű tanulmányok jelentek meg különböző folyóiratokban, és önálló közpolitikai profilú folyóiratok alapítására is sor került. Ez a folyamat – az angolszász nyomvonalon – hatott az európai kontinensre.

Az Egyesült Államok kormányzatai különösen fogékonnak bizonyultak az új közpolitikai szemlélet alkalmazásában. Ez kifejezésre jutott a Brookings Intézetnek adott kormányzati megrendelésekben, a kormányzat által finanszírozott társadalomtudományi kutatások témáiban és nagyságrendjében, és még abban is, hogy közpolitikai szemléletű egyetemi tanárokat és kutatókat kezdtek alkalmazni különböző kormányzati posztokon (Sharpe, 1975).

Természetesen más angolszász országok kormányzatában és közigazgatásában is teret hódított a közpolitika, azonban az Egyesült Államokétól némileg eltérő utakon. Így Nagy-Britanniában például tervezték egy Brookings Intézethez hasonló funkciójú intézmény létrehozását, azonban ez a terv végül nem valósult meg. Helyette két, meglevő tudományos intézetet – a Szociálpolitikai Tanulmányok Központját és a Politikai és Gazdasági Tervezési Központot – Közpolitikai Tanulmányok Intézetévé olvasztották össze, és a közpolitikai orientációjú kutatásokat a Társadalomtudományi Kutatási Tanács ösztönözte és finanszírozta. Eltérés volt abban is, hogy Nagy-Britanniában az egyetemi szakembereket nem alkalmazták különböző kormányzati posztokon, hanem a köztisztviselők, a közintézményekben dolgozó generalisták és specialisták sajátították el az új, közpolitikai szemléletet és annak eszköztárát.

Irodalom

SHARPE, L. J. (1975) The Social Scientist and Policy Making: Some Cautionary Thoughts and Transatlantic Reflections, Policy and Politics, 4 (2).

2. A KÖZPOLITIKAI SZEMLELET ÚJSZERŰSÉGE

Kiinduló kérdésünk az, hogy a hagyományos köz-igazgatástani tudományokkal és a politika tudománnyal összehasonlítva miben áll a közpolitikai szemlélet újszerűsége?

Terünk nem engedi, és tárgyunk sem kívánja a különböző köz-igazgatástani tudományok létrejöttének és kibontakozásának történeti plaszticitású jellemzését, az egyes országok közötti eltérő fejlődési minták és ívek érzékeltetését. Ezen a ponton csak arra utalunk, hogy – Robert von Mohl szavaival – a rendőrállamtól a jogállamiság kialakulásához vezető történelmi fordulattal párhuzamosan az európai kontinentális országokban megjelent a közigazgatási jog valamint a közpénzügyek, és a közösségi gazdaságtan közös előzményeként a kameralisztika. Ezt követte a XIX. század végén a közintézményi menedzsment tudományos alapjainak megteremtése Max Weber és Woodrow Wilson munkássága nyomán.

A XX. század második felére a közigazgatási folyamatok eltérő karakterű tudományos közelítései léteztek egymás mellett. A közigazgatási jog a közigazgatási folyamatokat jogalkalmazásnak és jogalkotásnak látta. A közösségi gazdaságtani - közpénzügyi orientáció erőforrások bevonását, költségvetés készítését és megvalósítását és gazdasági-pénzügyi ellenőrzést látott a közigazgatásban. A közintézményi menedzsment, pedig intézményi és szervezeti struktúrákat és azok kölcsönös kapcsolatait érzékelt a közigazgatási folyamatokban.

A közpolitikai szemlélet nem a fentiekben felsorolt egyenrangú, egymással egyező fontosságú köz-igazgatástani tudományok helyébe, hanem melléjük lépett. Habár megjegyzendő, hogy az eredethez kapcsolódó kezdeti lelkesedés időszakában egyesek a közpolitikai szemléletet „új szupratudománynak” tekintették (Dror, 1971, IX. old.).

A közpolitikai szemlélet lényegi sajátossága a többi köz-igazgatástani tudománnyal szemben, hogy a közigazgatásban kormányzati döntéseket és akciókat lát, amelyek társadalmi problémák mérséklésére illetve megoldására irányulnak. Ugyanakkor a „public policy”

szemlélet nem a politikai rendszerrel foglalkozik, hanem a kormányzati folyamatokkal. A politológia és a közpolitika tárgya tehát szintén különbözik, habár a politológusok meghatározó szerepe a közpolitikai szemlélet keletkezésénél nehezen vitatható. Ugyanis ők nyomultak be először a köz-igazgatástani kutatások területére, őket követték – a közpolitikai szemléletet bővítve-gazdagítva – a közgazdászok, szociológusok és pszichológusok. Észrevették ugyanis, hogy az átfogó, stratégiai ívű kormányzati programok megalkotásával és végrehajtásával a közigazgatási gyakorlat immár nemcsak szervezési-végrehajtási mozzanatokot tartalmaz, hanem olyan autonóm döntéseket hoznak meg, és olyan akció sorozatokat hajtanak végre a közigazgatásban, amelyek politológiai, jogi, közgazdasági, szociológiai, vezetésszervezési mozzanatokkal egyaránt rendelkeznek. Ezzel a kormányzati tevékenység a politológusoknak, a közgazdászoknak, a szociológusoknak és más tudományok képviselőinek természetes kutatási terepet kínált.

Kezdetét vette a közpolitikai szemlélet térhódítása, amely napjainkra a modern democráciákban a korábbi, hagyományosnak tekinthető, és jelenleg is alapvető fontosságú közigazgatási jog, közösségi gazdaságtan és közpénzügyek valamint közmenedzsment mellett, azokkal egyenrangú tudományos közelítéssé vált.

Irodalom

DROR, Y.(1971) 'Design for Policy Sciences.' Elsevier, New York.

3. A KÖZPOLITIKA MULTI-ÉS INTERDISZCIPLINÁRIS TERMÉSZETE ÉS PROBLÉMAORIENTÁLTSÁGA. KÜLÖNBÖZŐ KÖZELÍTÉSEK.

A közpolitikai szemlélet lényegének meghatározása már a kezdeteknél sem volt egyértelmű, és számos ponton jelenleg is vita folyik a közpolitika művelői között.

A közpolitika meghatározásával kapcsolatban számos eltérő vélemény alakult ki az elmúlt évtizedekben. Kezdetben Wildavsky kétségbe vonta a közpolitika definíciószerű meghatározásának lehetőségét (Wildavsky, 1979, 15old.) és a meghatározás nehézségeire mások is rámutattak – mint ezt Cunningham írja: „A közpolitika olyan, mint egy elefánt – ha megpillantjuk, akkor felismerjük, de nagyon nehéz a lényegét meghatározni” (Cunningham,1963.229old.). A nehézségek tudatában is számosan vállalkoztak a közpolitika

fogalmi meghatározására. Ezek a fogalmi meghatározások részben egymásra épülnek, részben egymást egészítik ki, részben egy-egy speciális összefüggést emelnek ki.

Széles körben elfogadottá vált Wildavsky összefoglaló jellegű meghatározása, miszerint a közpolitika „alkalmazott természetű közelítés, amelynek tartalma nem definiálható a klasszikus tudományos szemlélet diszciplináris keretei között, hanem olyan ismeretkört alkot, amelynek tárgya a gyakorlati probléma, az ismeretkör, és a körülmények sajátosságai szerint változik” (Wildavsky, 1979, 15. old.).

Ebben a szemléletben a közpolitika alapvető célja a kormányzati programok és akciók okainak és következményeinek elemzése, különös figyelemmel összpontosítva egyfelől a programok és akciók kialakításának és végiggondolásának, másfelől a programok és akciók megvalósításának folyamataira.

A közpolitikai szemlélet kialakulásának idején, olyan nagyhatású meghatározásokkal is találkozhatunk, amelyek a közpolitikai szemlélet egy-egy lényeges mozzanatát tartalmazzák. Heclo például „a közpolitikában inkább cselekvések, és nem cselekvések sorozatát látja, mintsem specifikus döntéseket és akciókat” (Heclo, 1972, 85. old.). Később David Easton meghatározása is nagyhatásúvá vált, miszerint a közpolitika „értékorientált döntések, és akciók láncolatát tartalmazza” (Easton, 1953, 130. old.). Jenkins ezen a szemléleti nyomvonalon haladva határozta meg a közpolitika lényegét. Eszerint a közpolitika „egymással összefüggésben lévő döntésekből és a hozzájuk kapcsolódó cél- és eszközrendszerből áll, amelyeket sajátos helyzetekben valósítanak meg” (Jenkins, 1978, 15. old.).

Ezen a ponton felvetődik a kérdés, hogy a döntések beletartoznak-e a közpolitikai folyamatokba. A döntések jelentős részét ugyanis nem a közigazgatási-köszolgáltatási folyamatokon belül, hanem a politikai rendszerben hozzák. Vagyis kétféle döntésről beszélhetünk formális, „topográfiai” értelemben; a döntések egyik típusát a közigazgatáson belül, a másik típust a közigazgatáson kívül hozzák. Ténylegesen viszont a közigazgatás szerepvállalása a „külső döntések” esetében is kitapintható, vagyis a közigazgatás domináns vagy periferikus módon, de mindenképpen részese a politikai döntéseknek. Így a politikai döntések mindig kutathatók közpolitikai szempontból is. A politikai rendszerekben hozott döntések tehát a közpolitikai folyamat részei is. Hiszen a közigazgatás befolyásolja e döntések tartalmát, és nemcsak a tartalmat, hanem az időzítést is.

A közigazgatás szerepét fokozza, hogy a közpolitikában mindig politikai adaptáció történik, függetlenül attól, hogy a döntéseket a közigazgatáson belül, vagy kívül hozzák. A döntések túlnyomó többségénél a megvalósítási folyamatban – a lehetőségek mérlegelése, a változó körülményekhez, és követelményekhez történő igazodás alapján – változik a döntések tartalma. Még az is előfordulhat, hogy adott döntés a megvalósítás során az eredeti döntés ellentétéjévé alakul át. A közpolitikai folyamatok – ebből a szemléleti kiindulópontból – nem mások, mint döntések és akciók egymással összefüggő láncolatai. A triviálisnak tűnő meghatározáson belül a szakirodalom néhány problémát kiemelten kezel.

Először is érzékelteti, hogy a közpolitikai döntéshozatal nem egy döntésből, hanem döntések összefüggő láncolatából áll. Ennek számos oka van. Az első ok az, hogy a közpolitikai döntések résztvevőinek köre széles; az államtól, a közintézményeken és a nonprofit szervezeteken keresztül egészen az érdekérvényesítési szervezetekig és a magánvállalkozásokig terjed. A másik ok, hogy a közpolitikai problémák komplex természete nem fejezhető ki egy döntéssel, hanem csak döntések sorozatával. A harmadik ok az, hogy a közpolitikai döntések nem örökérvényűek, hanem erőteljesen kötődnek a konkrét körülményekhez. Ebből következik, hogy a döntések tartalmát a körülmények, és a politikai célok változásával összefüggésben szintén változtatni kell.

Külön kiemelendő, hogy a közpolitikai döntések operatív érvényűek. Értéküket az határozza meg, hogy mi valósul meg belőlük. Ezért a döntések különleges függőségben vannak a gyakorlati megvalósítástól. Ebből az következik, hogy a gyakorlati megvalósítás közben, valamint a megvalósítási folyamat végén végzett értékelések fényében általában az eredeti döntések tartalma módosul.

Másodszor a közpolitikai döntéshozatal elemzése során nyilvánvalóvá vált az is, hogy nem elegendő a meghozott döntések láncolatának elemzése, hanem egyenértékű fontosságú – a közpolitikai folyamat karakterének jellemzése szempontjából – az elmaradt, az elhalasztott döntések elemzése is. Ez különösen fontos azért, mert a közpolitikai folyamatok háttérében meghúzódó, a status quo fenntartására, illetve a kihívások elhárítására irányuló törekvések csak a nem-döntési folyamatok elemzésének segítségével közelíthetők meg.

A különböző társadalmi csoportok közötti erővonalak, az egyes csoportok érdekérvényesítő képessége dönti el, hogy egy társadalmi feszültségből politikai probléma lesz-e, és azután ez a probléma bekerül-e a közpolitikai „küzdőtérbe”. Ha az érdekartikulációs képesség nem elég erős, akkor a politikai törekvések nem kerülnek be az intézményes csatornába. Nyilvánvaló, hogy közpolitikai szempontból nem közömbös – adott

csoportoknak – milyen az esélyük az intézményes közpolitikai szereplésre. Ha erős érdekérvényesítő képességekkel rendelkező csoportok törekvéseit rendszeresen nem engedik be a közpolitikai „küzdőtérbe”, akkor annak a következménye még poláris társadalmi feszültség is lehet.

Ezt a problémát el kell választani attól, amikor a döntéshozatali folyamatban az előkészületi szakasz elhúzódik, vagy késedelmeskedés, bizonytalanság és halogatás tapasztalható a döntések időzítésében. Ez utóbbi esetben a probléma már bekerült az intézményes közpolitikai csatornába, míg az előző esetben a közpolitikai mechanizmusok megakadályozzák a társadalmi csoportok törekvéseinek intézményesedését.

Harmadszor a közpolitikai folyamat alapvető dilemmája a döntések és az akciók kölcsönös viszonya. Az eddigiekből is kiderült, hogy a közpolitikai folyamat nem jellemezhető a döntési láncokkal, önmagukkal, hanem a folyamat integráns részei a programok és az akciók, vagyis a megvalósítás mozzanatai is. Kérdés azonban az, hogy a megvalósítási mozzanatok kétségtelenül domináns közpolitikai funkciója alapján meghatározhatók-e a közpolitikai folyamatok, mint programok és akciósorozatok úgy, hogy a döntéshozatali folyamatokat kizárólag, mint formális, megerősítő-szankcionáló mozzanatokat vesszük figyelembe. Nyilvánvaló, hogy kiegyensúlyozott szemlélet szükséges a közpolitikai folyamatok döntéshozatali és megvalósítási mozzanatai között. Elvileg a döntéshozatalt középpontba állító „felülről-lefelé” modell (top-down modell), és a megvalósítási mozzanatok középpontba állító „lentől-felfelé” modell (bottom-up modell), egyaránt releváns lehet, és csak a döntések, és az akciók valóságos viszonyrendszere alapján lehet eldönteni, hogy az adott helyzetben melyik modell alkalmazható.

Mindenesetre már most fel kell hívni a figyelmet – Lipsky nyomán (Lipsky, 1979) – arra, hogy a közpolitikai folyamatokban a megvalósítási mozzanatok nincsenek alárendelt viszonyban a döntéshozatallal. Sőt! A közpolitikai folyamatok természete nem érthető meg a köztisztviselők – közöttük az állampolgárokkal közvetlen kapcsolatban álló köztisztviselők – (Lipsky terminológiájával „street level bureaucrats”) közpolitika alkotó szerepének feltárása nélkül.

Negyedszer a közpolitikai folyamatok elemzésének nyilvánvalóan szerves része a döntések és akciók következményeinek elemzése, a hatékonyság és az eredményesség mérése. A problémakör részletes elemzésére még visszatérünk. Most csupán arra szeretnénk utalni, hogy a közpolitikai gondolkodás kezdeteinél – a hatvanas években – először azt a

rendszer szemléletű közelítést alkalmazták, amelyet David Easton fejlesztett ki (Easton, 1953, 1965/a és 1965/b).

Ez a szemlélet – a biológiai rendszerek analógiájára – a túlélést, a stabilitás fenntartását tekintette lényegi motivációnak a politikai rendszer működésében. A rendszer szemléletű közelítés a közpolitikai folyamatok elemzését az inputok elemzésével kezdte. Eszerint kétféle input létezik: a követelések alakjában megfogalmazott igények és a támogatások.

Az igények származhatnak egyénektől és csoportoktól. Közös jellemzőjük, hogy értékorientált cselekvést várnak el a közigazgatástól és a közösségi szektortól. A támogatás, különböző formákban juthat kifejezésre. Ilyenek a szavazás, a törvényeknek és a jogszabályoknak történő engedelmeskedés és az adófizetés. Ezek az igények és támogatások azután bekerülnek a közpolitikai döntéshozatal és megvalósítás fekete dobozába, ahol meghatározott kormányzati-hatósági tevékenységeket generálnak, és a cselekedetek következményei kerülnek ki a fekete dobozból.

Már Easton megkülönbözteti a hatékonyságot, amely a ráfordítás és a hozam viszonyának mérése, az eredményességtől, amely a tevékenység szűkebb vagy szélesebb társadalmi hatásait is figyelembe veszi. A két fogalmat – pár évtizeddel ezelőtt – még szinonimaként használták. Azonban a szakirodalom – az utóbbi évtizedben – egyértelműen megkülönbözteti a hatékonyságot és az eredményességet. Ez a közszolgáltatások mindennapos gyakorlatában jelentkező újító törekvések következménye.

Ebben a szemléletben a hatékonyság – mint erre már rámutattunk – a ráfordítás és a hozam közötti viszonyt fejezi ki. A hegesztő szakmunkások képzésének klasszikus példáját használva illusztrációként, a hatékonyság követelményének érvényesítése azt jelenti, hogy állandóan racionalizálni kell a ráfordításokat gazdaságossági szemléletben, és ugyanakkor fejleszteni kell a hozamot a korszerű követelmények szerint. Ez azt jelenti, hogy a hegesztőképzés tartalma, képzési formái és módszerei feleljenek meg a kor követelményeinek.

Ettől gyökeresen eltér az eredményesség követelményének érvényesítése. Ez tulajdonképpen a társadalmi következmények alapján történő értékelő jellegű állásfoglalás. A hegesztőképzés példájánál maradva ez azt jelenti, hogy a közszolgáltató tevékenységet azon mérik, hogy a kiképzett szakmunkások hol helyezkednek el, milyen stabilitású a kiképzett szakmunkások munkahelyi kötődése. Vagyis a hegesztők képzése lehet hatékony, de ha a technológiai haladás következtében a társadalomban nincs szükség a hegesztőkre, akkor ez a

hatékony tevékenység nem eredményes, mert munkanélkülieket képez, vagy olyan fiatalokat, akik kénytelenek szakképzettségüktől függetlenül elhelyezkedni. A közszolgáltatások stratégiájának kialakításánál tehát a ráfordítás – hozam relációnál sokkal szélesebb szemléleti bázison, a társadalmi igények, és a lehetőségek sokoldalú figyelembevétele alapján kell gondolkodni.

Ez a szemlélet a későbbiekben hasznosnak bizonyult, mert lehetővé tette a közpolitikai folyamatok analitikus jellegű elemzését, nemcsak részletes elemzési technikák kidolgozásával, hanem a különösen komplex közpolitikai folyamat konceptualizálásával is.

Ugyanakkor számos ponton kritika is érte a rendszerszemléletű közelítést. A kritikusok – mindenekelőtt Edelman (Edelman, 1971) – egyrészt azt érzékeltették, hogy naiv az a felfogás, amely a közpolitikai folyamatokkal szemben támasztott igényeket kizárólag „külső” társadalmi környezetből származtatja. Ugyanis az igények számos esetben a „közpolitika formálóktól” származnak – ahogyan ezt a „public choice” elméletek részletesen kifejtik – vagy úgy, hogy a meglévő és a politikailag artikulált társadalmi igényekhez hozzáteszik, hozzáötvözik saját igényeiket, még akár az eredeti igények módosítása árán is (ezt fejezi ki a „withinputs” terminológia) vagy úgy, hogy manipulálják a közvéleményt, krízishelyzetek mesterséges kiobbantásával, avagy a kommunikációs manipuláció eszközeivel.

Ennek a felfedezésnek a nyomán a közpolitikai folyamat újabb térrénumai kerültek a kutatók szemsugarába. Eszerint a közpolitikai folyamatokba beletartozik a szimbolikus célok követése is. A közpolitikai célok társadalmi támogatásának megőrzése szempontjából sokszor fontosabb a felelős kormányzati magatartás meggyőző látszatának kialakítása, mint az eredményes problémamegoldás. Ezért hívja fel Dye arra a figyelmet, hogy a közpolitikai folyamatban, a kutatóknak inkább célszerű összpontosítani a kormányzat retorikájára, mint a kormányzati tevékenységekre (Dye, 1976). Ez azt is jelenti, hogy a közpolitikai döntések valódi természete, a döntések, vagy az akciók elmaradása nem érthető meg a szimbolikus politikai térrénumok közpolitikába való bevonása nélkül.

A közpolitikai folyamat másik térrénuma, amely a rendszerszemléletű „fekete doboz” modellben nem látszik, a döntéshozatali folyamat belső dinamikája. A „fekete dobozban” a belső dinamika és struktúra meghatározó eleme a döntésekben résztvevő intézmények és szervezetek belső viszonyrendszere, és a döntések érdekében létesített intézményközi szervezetek kormányzaton belüli pozíciója. Nem kevésbé fontos, hogy a döntések során milyen típusú viszony alakul ki a központi és a helyi szintek között, valamint, hogy milyen

típusú az együttműködés egy-egy intézményen belül a döntésekben résztvevő különböző szervezeti egységek között.

A közpolitikai folyamat harmadik fontos addicionális területe az a fajta metapolitika, amellyel a közpolitikai döntések és akciók feltételrendszerét alakítják. Ilyen alapvető tevékenység az alkotmány – avagy a törvények illetve jogszabályok – módosítása, és ilyen metatevékenység a politikai befolyásért folytatott társadalmi küzdelem is.

Ezeknek a tevékenységeknek közös jellemzője, hogy a döntési-cselekvési „játékszabályok” menetközbeni megváltoztatására irányulnak, lehetőleg kerülve a nyílt vitákat, a közvetlen konfrontációt.

A kritika nyomán a közpolitikai folyamatok értelmezésének három különböző módja alakult ki a kilencvenes évekre (Allison, 1971). A racionális modell, olyan közpolitikai szereplőket feltételez, akik céltudatos magatartással vesznek részt a döntéshozatalban, racionális választással szelektálnak az alternatívák között, az egyes alternatívák előnyeinek és hátrányainak ésszerű mérlegelése alapján.

A szervezeti folyamat modell a döntéseket és az akciókat nem racionális mérlegelés eredményének tekinti, hanem sajátos szervezeti magatartás következményének. Itt szerephez jutnak döntés-meghatározó tényezőként a szervezeti rutinfolyamatok, és az intézményesedett szervezeti eljárások.

A bürokratikus politika modellje a közpolitikai döntéseket nem racionális választás és intézményesedett szervezeti magatartás eredményének tekinti, hanem olyan alkufolyamat eredményének, amely a köztisztviselők és az állampolgárok érdekérvényesítési törekvései között folyik.

Eléggé szembetűnő az analóg jellegű kapcsolódás a három közpolitikai értelmezési modell és a három, történetileg egymásra épülő ösztönzési rendszer között. A racionális modellnek megfelel a tudományos vezetés ösztönzési szemlélete, a szervezeti folyamat modellnek a „human relations” irányzata, a bürokratikus politika modelljének, pedig a participatív vezetési rendszerek elmélete.

A háromféle szemlélet alkalmazása mellett és ellen egyaránt lehet érvelni. Attól függően alkalmazhatók – unikálisan vagy kombinált módon, – hogy a közpolitikai folyamat milyen összetevőjére illetve milyen sajátosságaira irányul a kutatói figyelem fókusza.

A közpolitika diszciplináris természetéből folytatott vitában végül is Wildavsky álláspontja bizonyult nagyhatásúnak. Eszerint a közpolitika diszciplináris természetét tekintve heterogén, vagyis olyan alkalmazott tudományokból áll, amelyek nem sorolhatók be az évtizedek óta kiépült tudományági rendszerbe önálló tudományként. A közpolitika diszciplináris természete kaméleonként változik, ami azt jelenti, hogy a felmerülő társadalmi problémák természete és a körülmények határozzák meg, hogy a politológiából, a közgazdaságtanból, a szociológiából, a szociálpszichológiából milyen diszciplináris kombinációt célszerű kialakítani, és szükséges-e valamelyik társadalomtudomány dominanciája (Wildavsky, 1979, 15. old.). Ezt az álláspontot egyébként már a közpolitikai szemlélet első képviselőjének tekintett Lasswell is képviselte alapvető munkájában, amikor a közpolitikai orientációt úgy határozta meg, mint amely nem fér bele egyetlen speciális tudományág határai közé sem, mert a közpolitikai elemzés lendülete, logikai energiája mindig keresztülvágja azt (Lasswell, 1952, 3. old.). Ez azt jelenti, hogy a közpolitika területére – a probléma természetéből, a körülményektől és az elemzés céljától függően – különböző társadalomtudományok (politológia, közgazdaságtan, szociológia stb.) oldaláról egyaránt megérkezhetünk. Ismételjük meg: a közpolitika heterogén diszciplináris háttérből építkezik.

A közpolitika másik lényeges jellemzője, hogy társadalmi probléma és kormányzati cselekvés orientált. Ebből következik, hogy az elemzés a közpolitikai szemlélet lényegi magva, szerves összetevője. Az elemzés központi témája: mit tesz a kormányzat, miért teszi és mit ér el vele (Dye, 1976, 1. old.)? Vagyis a közpolitikai szemlélet lényegi funkciója olyan elemzés, amely egyfelől leírja és megmagyarázza a kormányzati cselekvés okait és következményeit (Dye, u.o.), másfelől segíti a döntéshozókat és végrehajtókat abban, hogy javítsák a közpolitikai programalkotás és megvalósítás minőségét (Dye, 1976, 108. old.).

Már a kezdetekben kirajzolódott a közpolitikai elemzés kettős, preskriptív és deskriptív jellege. A kettősség kifejezésére egyes szerzők kezdték megkülönböztetni a közpolitikai elemzés és a közpolitikáért elemzés kategóriáját. A közpolitikai elemző a közpolitikai folyamat jobb megértését tűzi ki célul, amíg a közpolitikáért elemző a közpolitika alakítóinak tevékenységét közvetlenül támogatja. Ezt a kettősséget Dror úgy oldja fel, hogy a rendszerezett tudás, a strukturált racionalitás és a szervezett kreativitás egyaránt a jobb közpolitika érvényre jutását segíti (Dror, 1971, IX. old.). A közpolitikai gyakorlat javulását Dror és Lasswell is az emberi életkörülmények javulásán, az alapvető társadalmi problémák megoldásán, az emberi méltóság értékének elméleti és gyakorlati érvényre juttatásán méri (Dror u.o.; Lasswell i.m.8.old.).

A viták és a különböző meghatározások áttekintése után megállapíthatjuk, hogy a közpolitikai szemléletről jelenleg konszenzus alakult ki a következő témákban és témakörökben:

- A modern közpolitikai szemléletet először Harold Lasswell fogalmazta meg 1951-ben a „The Policy Orientation” című munkájában.
- A közpolitikai szemlélet lényegében különböző tudományok alkalmazása olyan témákban, amelyek a kormányzás során jelentkeznek. A multidiszciplináris jelleget sokan úgy fejezik ki, hogy nem egy közpolitika tudományról, hanem közpolitikai tudományokról („Policy Sciences”) beszélnek.
- A közpolitikai szemlélet kettős természetű: egyfelől multi- és interdiszciplináris elméletek tudománya, másfelől az elméleti tételek gyakorlati, probléma orientált mestersége.
- A közpolitikai szemlélet egyértelműen értékorientált, mert minden társadalmi probléma értékösszetevőkkel rendelkezik. A problémák nem érthetők meg olyan demokratikus értékösszetevők nélkül, mint az emberi szabadság, a méltóság, a méltányosság, a humanitás.

Irodalom

ALLISON, G. T. (1971) *Essence of Decision*. Little Brown, Boston.

CUNNINGHAM, G. (1963) 'Policy and Practice'. *Public Administration*, 41.

DYE, T. R. (1976) *Policy Analysis*. University of Alabama Press, Alabama.

EASTON, D. (1953) *The Political System*. Knopf, New York.

EASTON, D. (1965/a) *A Systems Analysis of Political Life*. Wiley, New York.

EASTON, D. (1965/b) *A Framework of Political Analysis*. Prentice Hall, Englewood Cliffs N J

EDELMAN, M. (1971) *Politics as Symbolic Action*. Markham, Chicago.

HECLO, H. (1972) 'Review Article: 'Policy Analysis'', *British Journal of Political Science*, 2.

JENKINS, W. I. (1978) *Policy Analysis*, Martin Robertson, London.

LASSWELL, H. (1951) 'The Policy Orientation', in D. Lerner and H. Lasswell (eds), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Ithaca.

LIPSKY, M. (1980) 'Towards a theory of street-level bureaucracy'. Russel Sage, New-York.

WILDAVSKY, A. (1979) Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. Little Brown, Boston.

4. A KÖZPOLITIKAI SZEMLELET LÉNYEGI TERMÉSZETE I.: A „POLICY” ÉS A „POLITICS” FOGALMI KÜLÖNBSÉGE

A politikai rendszerben a politikusok döntéseit a választók véleménye legitimálja. A politikus nagyon sokszor az újraválasztási késztetések hatására dönt, és ez a közpolitikai szemlélet társadalmi probléma orientáltságával nincs mindig szinkronban. Ezért a „public choice” elméletek követői egyenesen „business cycle”-nek nevezik a két választás közötti időszakot, amelyben a politikusok a közvéleményben a pillanatnyi, kedvező hatásokat keltő döntéseket részesítik előnybe, az alapvető társadalmi problémákkal, kihívásokkal szembeni – sokszor terhes és fájdalmas – stratégiai szembenézés helyett. Ez a közpolitikai döntéshozatal társadalmi probléma orientáltságát érzékenyen-hátrányosan érinti, még akkor is, ha a stratégiai döntések abszolút értelemben nem hiányoznak a politikai rendszerből, csak éppen háttérbe szorulnak a prioritási sorrendben. Ezt a háttérbe szorítást a közvéleménnyel is elfogadtatják. Sajnos sokszor úgy tűnik, hogy a közvélemény manipulatív jellegű, politikai befolyásolása a modern társadalmak kötőanyaga, és ez nehezíti a közpolitikai stratégiai szemlélet érvényrejuttatását, amelynek – különösen a globalizáció időszakában – nemcsak az autonóm társadalmi problémák mérséklése-megoldása a feladata, hanem – ebből kiindulva – a gazdasági versenyképesség komplex társadalmi hátterének (közegészségügyi helyzet, oktatási színvonal, személyi- és vagyonbiztonság) megteremtése is.

Miben áll akkor a közpolitikai döntések lényege? Ahhoz, hogy a kérdésre megadjuk a választ, egészen a kései középkorig kell visszamennünk a történeti időben.

Heidenheimer – a „policy” fogalom európai történetét kutatva – megemlíti, hogy a XVIII. században még a policy fogalom régies változatát használva „Polizey” tudományok számára alapítottak tanszékeket brit egyetemeken (Heidenheimer, 1986). A „Polizey” szemléletnek semmi köze sincs a „police” szóhoz, azaz a rendészethez, de a „politics” szóhoz sem. A „Polizey” ugyanazt jelentette, mint napjaink „policy” kifejezése: törekvés arra, hogy a társadalmi cselekvést racionális alapokon határozzák meg és rendezzék el.

Ezen a ponton azonban olyan nehézségekbe ütközünk, amelyek szemantikai és interpretációs dimenziókkal egyaránt rendelkeznek.

A szemantikai probléma az, hogy a „policy” szót nagyon sok európai nyelvre nem lehet lefordítani, mert ezekben a nyelvekben – idetartozik a német, a francia, az olasz, a spanyol és a magyar nyelv is – a „policy” és a „politics” szó között nem tesznek különbséget. Vagyis mindkét angol szót a „politika” szóval fordítják le. Max Weber a különbséget úgy fejezte ki, hogy a szűkebb és tágabb értelemben vett politika kifejezést használta; a szűkebb értelemben vett politikát a „politics” és a tágabb értelemben vett politikát a „policy” értelmében.

A „policy” kifejezés tartalma brit földön nagyon gazdag és szerteágazó kultúrtörténettel rendelkezik, amelyhez hasonló történettel egy kifejezés sem rendelkezik a már említett nyelveken, de a magyar nyelvfejlődésben sem. Valószínűleg ez a fordítási nehézség oka: a kifejezés kulturális konnotációja.

Shakespeare például – amint ezt Wayne Parsons leírja – négyféle értelemben használta a „policy” kifejezést; jelentette egyfelől az okosságot, a körültekintő magatartást (prudence), másfelől a kormányzat egy formáját, de jelentett igazgatást és jelentett machiavellizmust is. A negyedik jelentés különösen érdekes, Shakespeare drámáiban megjelenítette a machiavellista filozófia szemléletet, hiszen az ő korában ezt a filozófiát széles körben ismerték. Megjegyzendő azonban, hogy a machiavellianus értelmezés nem negatív, hanem pozitív konnotációjú. Shakespeare értelmezésében a „policy” kifejezés Machiavellinél egyszerűen a dolgok racionális végiggondolását jelenti. Vagyis olyan hatalmat, amely nem erőszak alkalmazásán, hanem ésszerű meggondoláson alapszik (Wayne Parsons, 1995, 14-15. old.). Az angol nyelvfejlődésben végülis a „policy” kifejezés a dolgok, az emberi ügyek racionális végiggondolását és az emberi cselekvés racionális megtervezését, vagyis valamilyen pragmatikus szemléletet jelent.

Max Weber – a szűkebb és a tágabb értelemben vett politikát megkülönböztetve – arról ír, hogy a tágabb értelemben vett politika, azaz a „policy”, minden társadalmi intézményre és emberi együttélési formára kiterjed. Ilyen értelemben beszélhetünk egy, a férjét okosan irányító-programozó asszony „politikájáról” is. Ez azonban nem közpolitika, hanem magánpolitika. Egyébként ez a jelentés a hétköznapi szóhasználatban, a magyar nyelvben is gyakran előfordul. Csak nem pozitív, hanem negatív konnotációval.

A közpolitikai döntések lényegi természetének tisztázásához tovább kell lépniünk a közpolitika és a magánpolitika viszonyának vizsgálata irányába.

Irodalom

HEIDENHEIMER, A. (1986) 'Politics, policy and polizey as, concepts in English and continental languages: an attempt to explain divergences', Review of Politics, 48 (1): 3-30.

PARSONS, W. (1995) Public Policy. Edward Elgar, Cheltenham, UK. Lyme, US.

5. A KÖZPOLITIKA LÉNYEGI TERMÉSZETE II.: A KÖZPOLITIKA ÉS A MAGÁNPOLITIKA KÜLÖNBSÉGE

Ezen a ponton azonban újabb nehézségekbe ütközünk. Hogyan határoljuk el a „köz” és a „magán” fogalmát? A két fogalom megkülönböztetése a civilizáció kezdeti időszakához vezet vissza. Csak utalni szeretnénk arra, hogy már a rómaiak megkülönböztették a „res publica” („köz”) és a „res priva” („magán”) birodalmát. A „köz” és a „magán” közötti határvonal a középkorban is létezett, de nem volt egyértelmű a hatalmi túlsúly és a politikai rendszer „kódolt” önkényeskedése miatt.

A XIX. század elején a klasszikus liberalizmus – a tan lényegét Adam Smith és Mill foglalta össze – a „köz” és a „magán” területét egyértelműen szétválasztotta. Ez a szabad piac bevezetése és dominanciája alapján történt meg. A liberálisok egyértelmű válaszvonalat húztak a közhatalom és a piac között. Felfogásuk szerint a gazdaságban az egyének érdekeinek maximalizálása vezet el leginkább a „közérdek” érvényesüléséig. Az egyéni választás és a szabadság érvényesülése – szerintük – egyaránt elősegíti az egyéni érdekek érvényesülését, valamint a közjavak és a jólét gyarapodását. Vagyis a kormányzat szerepét a közérdek érvényesülését biztosító feltételek megteremtésére korlátozták. A kormányzat tehát akkor volt jobb, ha kevesebbet vállalt és tett. A kevesebb kormányzás automatikusan jobb – ez a kormányzati benemavatkozás klasszikus liberális alapelve.

Adam Smith azonban morálfilozófus volt, és nem elvakult idealista. Úgy vélte, hogy a kormányzat fenntarthat közintézményeket egyes egyének szociális rászorultsága miatt, de ezt mereven elkülönítette az egyéni gazdasági kezdeményezés szabadságától. Ez azt jelentette, hogy a közérdek érvényesülését a kormány akkor szolgálja a legjobban, ha a gazdasági szabadságot, a piaci erők szabad kibontakozását támogatja késztetés és szabályozás helyett. A társadalmi rend lényegében a magánválasztások spontán következménye. A kormányzati beavatkozás csak akkor vált szükségessé, ha biztosítani kellett a törvényt, a rend és az emberi

jogok érvényesülésének keretfeltételeit. A kormányzat lényegében, mint rendőr, bíró és hadsereg jelent meg.

A „köz” és a „magán” szférájának ez a brit elválasztása nem érvényesült a kontinentális Európában. A XIX. század utolsó harmadában, pedig a „köz” és a „magán” birodalmának liberális megkülönböztetési képlete egyértelműen összeomlott. Kiderült, hogy a piac nem képes a „köz” és a „magán” érdeke között konvergenciát biztosítani a spontaneitás eszközeivel. Sőt! Miközben a gazdasági haladás példátlanul látványos volt, növekvő társadalmi problémák és feszültségek jelentkeztek. A „köz” szintjén jelentkeztek a feszültségek – társadalmi harcokat, szervezkedéseket kiváltva – de a „magán” cselekvések következtében. Miután a feszültségek feloldására a szabad piaci erők alkalmatlannak bizonyultak, ezért a kormányzati beavatkozás oldotta meg a problémát. Az állam szabályozókészlettel erővel megjelent a társadalmi élet olyan területein, mint az oktatás, az egészségügy, a szociális szolgáltatások, a lakásgazdálkodás és az infrastruktúrafejlesztés. A szabályozókészlettel tevékenység fokozatosan áthatotta ezeket a területeket, és ezzel egy-egy területen, részleges érvénnyel megjelent a „public policy”, azaz a közpolitika. A kormányzat a közpolitikai szabályozás szükségességét a racionális szemlélet, a közjólét és a politikai stabilitás érvényre juttatásának szükségszerűségével és a gazdasági társadalmi fejlődés hosszú távú követelményeivel indokolta meg. Ilyen fordulat bontakozott ki a XIX. század utolsó harmadában – Friedrich List tanai nyomán – a bismarckiánus Németországban, és ennek nyomán a különböző modern ipari országban.

Ezen a ponton kapcsolódott össze a racionális szemléleti bázison nyugvó közpolitika Woodrow Wilson és Max Weber bürokrácia felfogásával. Wilson – napjainkig nagyhatású munkájában – elválasztotta egymástól a politikát és a közigazgatást („politics” és „administration”), és a közigazgatás feladatává tette a „közérdek” racionális érvényesítését, azaz a „policy”-t (Wilson, 1887). Weber pedig a közigazgatás, a bürokrácia szerepének növekedését éppen az ipari társadalom „racionalizálódásával” kapcsolta össze. Eszerint a köztisztviselő politika semlegesen és hatékony módon, (az igazgatás bürokratikus módja Weber szerint úgy viszonyul a korábbi, korporatív igazgatáshoz, mint a gépi nagyipar a céhes iparhoz) a közérdeket érvényesíti, és ezt közpolitikának nevezzük. Vagyis a bürokrácia a társadalmi racionalitás megtestesítője, a „policy” szemlélet szükségszerű érvényre juttatásának letéteményese.

Az I. világháború után, az európai országok egy része a „köz” és a „magán” viszonyrendszerében a magánszféra autonómiájának korlátozását vagy éppen

megsemmisítését választotta. Ez történt a korporatív politikai rendszerek kiépítésében Olaszországban, majd Spanyolországban és Portugáliában, a náci Németországban és a totalitáriánus államot kiépítő Szovjetunióban. Ezzel értelmét veszítette a piaci redisztribúció következtében létrejövő feszültségek, problémák közpolitikai szabályozása. Hiszen a piacot az állam korlátozta, vagy éppenséggel megsemmisítette, és erre a képletre csak egy a magánembert, a civil szférát elnyomó-megsemmisítő kormányzati tevékenység paternalisztikus jellegű gondoskodása illeszkedett.

Az I. világháború után más országok viszont a hadigazdaságot új liberalizmus érvényesítése mentén szüntették meg. Az új liberalizmus tanait – nagyhatásúan – az Egyesült Államokban Dewey, Nagy-Britanniában Keynes jelenítette meg, és a legteljesebb módon a Roosevelttel kezdeményezte New Deal irányvonalában jelent meg a társadalmi-történeti gyakorlatban. Ez a liberalizmus eltért a korábbi század szabadpiaci liberalizmusától, amelyet még Hoover – Roosevelttel elődje – politikai irányvonala szemléleti bázisának tekintett. Az új szemlélet abból indult ki, hogy a közérdek és a magánérdek közötti konvergenciát, összhangot a spontán magánkezdeményezésekből összeállt piaci rend nem képes biztosítani. Tudatosan – Dewey kifejezésével – „szervezett értelemmel” kell a köz- és a magánérdek közötti egyensúlyt megteremteni, a köz- és a magánérdek együttes érvényesülését elősegíteni. Mercier de la Riviere szabad cselekvés (*laissez faire*) elvének érvényessége a liberális gondolatkörben is meghaladottá vált a XX. század harmincas éveire. A kormányzás értelmes, racionális formája – az új liberalizmus szerint – az egyetlen lehetőség a közérdek és a magánérdek közötti konfliktusok feloldására a piaci spontaneizmus helyett. A kormányzás értelmes formája közpolitikai szemléletet jelentett.

A II. világháború után Lasswell az új liberalizmusra, nevezetesen Dewey tanaira hivatkozva (Lasswell, 1971, XIII-XIV. old.) alapozta meg a közpolitikai szemléletet. Eszerint az állami szerepvállalás funkciója a „közérdek” érvényre juttatása oly módon, hogy az állam a társadalom és a gazdasági élet minden olyan aspektusával foglalkozik, amelyben olyan problémák jelentkeznek, amelyekkel a piaci erők nem képesek megbirkózni. A közpolitika tehát a piaci erők működésének nélkülözhetetlen kiegészítőjévé vált részben kompenzatív funkcióval, részben, pedig autonóm értékorientáció alapján olyan egyenrangú tényezővé, amely nélkül a kiegyensúlyozott gazdasági és társadalmi fejlődés nem volt biztosítható.

Az 1950-es és 1970-es évek között a jóléti államok kibontakozásának-kiteljesedésének időszakában a közpolitikai szabályozás és beavatkozás átfogóvá vált és elmélyült. A kormányzatok ilyen irányú tevékenységét a társadalom legitimálta, és egyben igényelte, hogy

a közpolitika a társadalmi élet minden területén megjelenjen, mint a helyzetet javító, a problémákat megoldó tényező. A piaci és a közpolitikai erők viszonyrendszerében a közpolitikai erőter szerepe növekedett.

Ez a helyzet gyökeresen megváltozott az 1970-es években, a stagfláció időszakában, az új technológia- és tudás intenzív növekedési pályára történő ráfordulás időszakában. A klasszikus liberalizmus újraéledt „Csipkerózsika álmából”, és az új problémákra választ kínált. A közérdek és magánérdek – egyébként természetes és szükségszerű – feszültségeiből, konfliktusából indult ki. Állította, hogy a közpolitikai beavatkozás működési zavarai következtében a közérdek és a magánérdek konvergenciáját a piaci erők szerepének megnövelésével lehet csak biztosítani. A liberalizmus új hullámának legnevesebb képviselői, Hayek és Friedmann azt állították, hogy az „értelmes kormányzás” több problémát okoz, mint amennyit megold. Ezért a megoldás csak a magánkezdeményezés szerepének növelése lehet. Persze ez nem a szabad piaci erők spontán rendjének restaurációja volt. A kormányzati beavatkozást nem amputálták, hanem a privatizáció és a kisserződéses eszközárakkal egészítették ki. Azonban csak a közszolgáltatások területén. Így a közszolgáltatás többszereplős tevékenységgé vált, a közintézmények szolgáltatási monopóliuma megszűnt. Verseny bontakozott ki a közszolgáltatást végző magánvállalkozások, civil szervezetek és közintézmények között.

A kormányzati szabályozó funkciót ugyanakkor sem nem privatizálták, sem nem szerződtek ki. Az Osborne – Gaebler szerzőpáros szavaival „a kormányzást elválasztották az evezéstől”, de a szabályozó funkció a közintézményekben maradt. Sőt! Miután a közszolgáltatás feltételrendszere komplexebbé vált, ezért a kormányzat szabályozási és ellenőrzési funkciójára a korábbinál fokozottabb, összetettebb követelmények nehezedtek. A kormányzat nem gyengült meg, hanem erősödött, és éppen a közszolgáltatási privatizáció és a „kisserződés” következtében.

Kétségtelen, hogy a „köz” és a „magán” szféra közötti határvonal újból elmosódott. Ez a szemlélet olyan reformokat ösztönzött, amelyek lényegesen javították a közszolgáltatások hatékonyságát és eredményességét. Tehát a reformok forrásvidéke, kiváltó oka jelentős részben az új közpolitikai szemlélet, a paradigmaváltás következménye, amelynek lényege, hogy amíg a XIX. században a szabad piaci verseny okozta társadalmi feszültségek tették szükségessé a profitorientációval szemben az értékorientált kormányzati beavatkozást, addig mintegy száz évvel később a kormányzati kudarcok tették szükségessé a magánvállalkozási szemlélet és eszköztár alkalmazását a közszolgáltatásokban.

Mindez azonban nem gyengítette a közpolitikai szemlélet érvényességét. Szférikus szemléletben a „köz” és a „magán” közötti határvonal elmosódott ugyan, de funkcionális közelítésben egyértelmű, hogy a szabályozási-ellenőrzési funkció kormányzati, azaz „közfunkció” maradt, és a közszolgáltatás vált viszont sokszereplőssé, heterogénné. Ez olyan új témák tanulmányozását tette lehetővé és szükségessé a közpolitika számára, mint a különböző típusú szolgáltatók közötti stratégiai partnerség; a közpolitikai döntéshozatal nyíltságának és átláthatóságának erősítése a civil szervezetek, a társadalmi csoportok, az állampolgárok bevonásával; a szervezeti hierarchia fellazítása, a szervezetek „ellaposítása”, a közvetlen lakossági kapcsolatokat fenntartó köztisztviselők, az u.n. „street level bureaucracy” (Lipsky, 1976) szerepének növekedése; a hálózatok (networking) szerepe a közszolgáltatásokban, az utólagos ellenőrzés átalakítása monitoring jellegű tevékenységgé.

Irodalom

- OSBORNE, D.- GAEBLER, T. (1994) Új utak a közigazgatásban. Kossuth Könyvkiadó.
- LASSWELL, H. D. (1971) A Pre-view of Policy Sciences. Elsevier, New York.
- LIPSKY, M. (1976) 'Towards a theory of street-level bureaucracy', in W. D. Hawley et al. Theoretical Perspectives on Urban Policy, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J.

6. A KÖZPOLITIKAI SZEMLÉLET LÉNYEGI TERMÉSZETE ÉS A KÖZPOLITIKA VÁLTOZÓ INTÉZMÉNYI KÖZEGE AZ EZREDFORDULÓN

Az 1970-es évek utáni időszakban a modern országok közpolitikai gyakorlatában növekedett a közszolgáltató intézmények autonómiája. Ezzel párhuzamosan szolgáltatásaik specializálódtak, szervezeteik átlagos mérete, pedig csökkent. A területi földrajzi sajátosságok, a társadalmi csoportok igényei, a nyújtott javak és szolgáltatások természete alapján speciális szolgáltató intézményeket alakítottak ki (Next Steps Agencies az Egyesült Királyságban, Centre de responsabilité Franciaországban, ZBO's Agencies Hollandiában). A decentralizációs és devolúciós mechanizmusok – politikai, szervezeti és verseny megfontolásoktól motiválva –, szervezetek egészen új sorát alakították ki. Vagyis a nagy, monolitikus szervezetek osztódással szaporodva sok kicsi szervezetté alakultak át, amelyek sokszor széttöredeztek, vagy szétszóródtak (Pollitt et al., 2001).

Ez a szervezeti-intézményi átalakulás a közpolitikai döntéshozatal, programalkotás és megvalósítás egész folyamatát megváltoztatta.

Az első szakasz – klasszikus weberiánus szakasznak is nevezik – fő jellemzője az volt, hogy a közpolitika megvalósításának egész folyamata (döntéshozatal és megvalósítás) egy helyen, méghozzá monolitikus, nagy közigazgatási szervezetekben zajlott.

A második szakaszban – 1980-1995 között – végbement a közpolitika alkotás különböző funkcióinak szétkapcsolódása. A stratégia-alkotást, a programok tervezését elválasztják a megvalósítástól, amely ettől független szervezetbe kerül. A megvalósítás a közintézmény, a magánvállalkozás, a civil szervezet vagy azok kombinációinak feladata. Az értékelést, pedig erre specializálódott, ezzel a feladattal megbízott intézmények is átvehették, és át is vették. A változtatást avval indokolták, hogy a közpolitika alkotás különböző funkcióinak – döntéshozatal, megvalósítás, értékelés – intézményesített szétkapcsolása két fontos következménnyel jár:

- növeli a hatékonyságot,
- növeli a közintézményi rendszer alkalmazkodóképességét a gazdasági-társadalmi környezethez.

A második szakaszban tehát komplex folyamat zajlott, amelyben:

- egyrészt végbement a szervezeti osztódás; autonóm és fél autonóm szolgáltató szervezetek jöttek létre,
- másrészt szétkapcsolták egymástól a közpolitika alkotás különböző mozzanatait.

Az egyes országok eltértek abban, hogy a hierarchikus típusú mechanizmusok és a piaci típusú mechanizmusok milyen fajta kombinációját alkalmazták. Új-Zéland állt a kontinuum egyik végén a piaci típusú mechanizmusok dominanciájával, és Németország állt a kontinuum másik végén a hierarchikus típusú mechanizmusok dominanciájával.

Az 1995-től kezdődő harmadik szakaszban – a tapasztalatok elemzése alapján – arra a következtetésre jutottak, hogy a végbement változtatások csak akkor hasznosak, ha a közintézmények között megfelelő szintű a koordináció. Úgy értékelték, hogy a koordinációs kapacitás hiányos. Ezért a harmadik szakasz fő jellemzője, hogy a hierarchikus típusú mechanizmusok és a piaci típusú mechanizmusok mellé kiépítik a koordinációs típusú mechanizmusokat is, amelyek különösen horizontális irányban működnek.

A koordináció erősítése érdekében egyes országokban a hierarchikus típusú mechanizmusokat is átalakították (például minisztériumi holdingok a flamand kormányzatban, megaminisztériumok Ausztráliában). Még a piaci típusú mechanizmusok dominanciáján alapuló új-zélandi közigazgatási rendszerben is erősítették a koordinációs típusú mechanizmusokat. Például a belső információk hiányosságok kiküszöbölésére létrehoztak új hálózatot (Strategic Result Areas). Kanadában pedig, olyan pénzügyi koordinációs eszközöket alkalmaztak, mint a konszolidált költségvetés és számvitel.

Megállapítható tehát, hogy a XXI. század elején az egyes modern országok – különböző időzítéssel és dominanciával – bizonyos szinten egységes pálya irányába haladnak. A pálya kiindulópontja a hierarchikus típusú mechanizmusok bázisán nyugvó rendszer, amely a piaci típusú mechanizmusok alkalmazásának hatására, olyan új közintézményi rendszerré alakul át, amelyet a három mechanizmus együttes alkalmazása alapo meg. Ezek a hierarchikus, a piaci és a koordinatív mechanizmusok. Kölcsönhatásos kapcsolatrendszerük közegében zajlik a közpolitikai döntések és programok megvalósítása.

A háromfokozatú átmenet különböző szempontú áttekintése után felvetődhet a kérdés, hogy az egyes országok ténylegesen befutott pályagörbéi között található-e optimális megoldás, vagy alkotható-e belőlük optimális kombináció? A válasz megadásához vissza kell térnünk az egyes reformpályák tipológiájához, az egyes pálya típusok összehasonlításához.

Az egyes pályák, átmeneti típusok összehasonlításában a nemzetközi szakirodalom általában négy típust különít el (Christensen-Laegreid, 2002; Wollmann, 2003).

A négy típust Pollitt és Bouckaert négy M kezdőbetűvel jellemezte:

- maintain (fenntartás-megőrzés),
- modernise (modernizálás),
- marketise (piacosítás),
- minimise (minimalizálás) (Pollitt-Bouckaert, 2000).

Véleményük szerint ezek a típusok a valóságban, különböző kombinációkban fordulnak elő, és különböznek egymástól a haladási sebesség és a politikai preferenciák alapján. A négy típus röviden a következőképpen jellemezhető.

A fenntartás-megőrzés azt jelenti, hogy a közigazgatásban a hagyományos irányítást feszesebbé-szorosabbá teszik, a költségvetési kiadásokat visszafogják, felvételi tilalmat rendelnek el a személyi állományban, és kampányokat indítanak a pazarlás, a korrupció és a

csalás ellen. Sok esetben ez a közigazgatás és a közigazgatási jog létező rendszerének fejlesztését és ráhangolását jelenti a körülmények változására. Ennek jellegzetes példája – szövetségi szinten – Németország. Tartományi vagy helyi szinten ugyanakkor Németország is a másik, a modernizációs pályához tartozik.

A második, a modernizációs pálya azt jelenti, hogy a költségvetés készítés, a számvitel, az emberi erőforrás gazdálkodás, a szervezeti működtetés és finanszírozás, valamint a szolgáltatások gyorsabb és rugalmasabb módjait fejlesztik ki. Nyilvánvaló, hogy ez a politikai, a közigazgatási feltételeket és az állampolgárokat egyaránt befolyásolja. Különböző altípusok különböztethetők meg.

Egyik esetben a köztisztviselők számára megengedik szervezeti pozíciójuk deregulálását. Ez előfeltételezi, hogy a köztisztviselők kezdeményező képesek, és a dereguláció a közigazgatási akciók, és akciósorok hatékonysági javulását eredményezi, mert a köztisztviselők megszabadulnak a bürokratikus szabályozás hagyományos, hierarchikus természetű terheitől.

A másik altípus – amely gyakran kombináltan fordul elő – arra épül, hogy a modernizációhoz vezető legjobb út az állampolgárok bevonása, részvétele és felhatalmazása a közigazgatási-közszolgáltatási folyamatokban. Ez a folyamat annyiban tartalmazza a részvételi mozzanatot, amennyiben az állampolgárokat a közszolgáltatás nyújtásába vonják be. Tartalmazza azonban a felhatalmazás mozzanatát is, amennyiben az állampolgár a közigazgatási döntéshozatali és ellenőrzési folyamatokba is bekapcsolódik. Csak ennek a kettős kötődésnek a létrehozásával akadályozható meg, hogy az állampolgárt a közjavak és szolgáltatások egyszerű fogyasztójává silányítsák.

A modernizációs pálya a külső késztetések közül a legerőteljesebben a társadalmi elvárásokra-késztetésekre fogékony, és elsődleges fontosságot tulajdonít a demokratikus legitimáció folyamatos biztosításának az átmeneti pálya egész folyamatában.

A harmadik pálya a közintézmények működésének piacosítására összpontosít, amely azt jelenti, hogy a közigazgatási-közintézményi rendszeren belül olyan mértékben alkalmazzák a piaci típusú mechanizmusokat, amennyire csak lehetséges. Ennek már említett példái a közintézmények, a magánintézmények és a civil szervezetek közötti verseny, a voucher rendszer, a költségek összehasonlítása. A közszektor szervezeteit versenyre készítik egymással és másokkal azért, hogy növeljék a hatékonyságot és a felelősséget a szolgáltatás fogyasztói felé. Ez együtt jár azzal, hogy a közintézményi rendszert áthatja a piaci

értékkorientációk és technikák kultúrája. A harmadik pálya – saját önmeghatározása szerint – olyan versengő kormányzat, amely rugalmas, és amely demonstrálja, hogy képes kiállni a „benchmarking” (minőségi szintmérés) próbáját.

A negyedik pálya a közigazgatás minimalizálása. Ez olyan döntések meghozását, és mechanizmusok kiépítését jelenti, amely annyi feladatot ad át a piaci szektornak, amennyi csak lehetséges; méghozzá elsősorban a privatizáció és a kiszervezések (contracting out) útján. A végső eredmény az állam, a közintézmények „kiüresítése” (hollow state). Ennek egyik következményeként a politikai rendszer és a piacgazdaság közötti közvetlen kapcsolatok intenzívebbé válnak a bürokrácia közvetítése nélkül. Ezen az átalakulási pályán a társadalombiztosítási kifizetéseket, a börtönök igazgatását, sőt még a biztonsági szolgáltatásokat is magánvállalkozások végzik.

A tipológia áttekintése után nyilvánvaló, hogy mindegyik pálya egyaránt rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal.

A fenntartási-megőrzési pálya előnye, hogy legkevésbé zavarja meg a létező közigazgatási rendszer mindennapi működését. Hátránya, hogy nem eredményez megfelelő változtatásokat, amelyek mérséklék a makroökonómiai és pénzügyi problémákat, vagy csökkentik a legitimitási és bizalmi hiányosságokat.

A modernizációs pálya alapvető változásokat eredményez a közintézményi rendszerben, és ez a pálya látható módon igen elterjedt. Megbirkózik a vezetési-irányítási problémákkal, és modernizálja a hagyományos közszolgáltatási értékeket. Ez világosan megnyilvánul például Franciaországban a már említett „Charte du Service Public”, vagyis a közszolgáltatási charta megkötésében. Hasonló chartákat kötöttek más európai országokban is. Ez a pálya alkalmazhatónak tűnik az európai kontinens modern országai számára.

A közintézményi rendszer piacosítása másképpen hat a hagyományos közigazgatási rendszer természetére. Egyrészt a piaci típusú mechanizmusok alkalmazása a közszolgáltatókat és a közigazgatási szervezeteket egyaránt a költségek csökkentésére kényszerítheti, valamint arra is, hogy keressék az eredményesebb társadalmi hatások gyakorlásának módjait. Másrészt viszont a közintézmények bizonyos részének legitimitása tovább csökkenhet, mert az állampolgárok véleménye szerint a gazdasági racionalitást követő gondolkodás hiányosságokat eredményez az értékkorientációban és az erkölcsi alapok érvényesülésében. A versenyre és a quasi piaci pozíciók megszilárdítására

fordított fokozott figyelem olyan megítélést eredményezhet az állampolgárok körében, hogy ez a törekvés a kiszámítható, méltányos, stabil és korrekt szolgáltatás rovására megy.

A minimalizálási pálya következménye, hogy a közszektor csak reziduális funkciót tölt be. Az állam kevesebb közjavat és szolgáltatást nyújt, és ez nyilvánvalóan befolyásolja a közigazgatás rendszerét. Kérdéses, hogy ezzel megoldódnak-e a megingott pénzügyi egyensúly problémái, mivel a minimalizálási pálya együtt jár az adócsökkentéssel. Így a bevételi-kiadási egyensúlyt továbbra is meg kell tartani, még alacsonyabb szinten is. Továbbá a piacósított szolgáltatásokért nyilvánvalóan fizetni is kell.

Így az állam nehéz választás elé kerülhet. Vagy tolerálja, hogy társadalmi csoportok kerülnek olyan helyzetbe, hogy képtelenek a számukra szükséges szolgáltatás megfizetésére, és ezzel aláássa a politikai rendszer demokratikus legitimitásának alapjait. Vagy nem tolerálja ezt, de akkor állami támogatás szükséges, amelyet a csökkenő adójövedelmekből csak nehezen lehet előteremteni. A közszolgáltatások minőségével kapcsolatos társadalmi elégedetlenség a piacgazdaság felé nyilvánul meg, és ez közvetlen elégedetlenséget jelent a politikai vezetés irányába is, mert – a közvélemény szemében – a politikusok felelősek a piaci túlzások és externáliák szabályozásáért. A köztisztviselők közvetítő szerepe a politikusok és a civil társadalom között fokozatosan periférizálódik.

Az egyes országok közintézményi innovációs gyakorlatában a minimalizálási és a piacósítási pálya szemléletét és módszereit kombinálva alkalmazzák. Ez a mindennapi gyakorlatban kirajzolódó egyik típus. Az innováció másik típusa a fenntartás-megőrzési és a modernizációs pálya kombinálása.

A két alaptípus jellemzője, hogy a harmadik szakaszban a koordinációs típusú mechanizmusok kiépítésében egyfajta konvergencia mutatkozik közöttük.

Az új közintézményi menedzsment elmélete tulajdonképpen a minimalizálási – piacósítási törekvések szélsőséges megnyilvánulása, amely csak korlátozott időben (1990-2000) és korlátozott térben (az angolszász világ egy része) érvényesült, és nem terjedt át a modern demokráciák többségére. Ha egységes modellként nem is jelent meg, de szemléletével és módszereivel befolyásolta az összes reform folyamatot és típust. Az új közintézményi menedzsment általános pozitív hatást gyakorolt azzal, hogy az általa felvetett kérdések relevánsak voltak minden modern demokráciában, azonban a válaszokat a különböző országok különböző pályákon haladva adták meg.

Az új közintézményi menedzsment szélsőségei napjainkra enyhültek, ugyanakkor a hagyományos weberi közigazgatási rendszer is jelentős változáson ment át. Talán a fenntartási – megőrzési – modernizációs pálya lényege jellemezhető úgy, hogy a hagyományos weberi közigazgatási rendszertől egyértelműen eltávolodva – a minimalizálási – piacosítási, valamint a fenntartási – megőrzési – modernizációs típusú reformok hatására egyaránt – egy neo-weberiánus közigazgatás keretfeltételei kialakításának irányába halad, anélkül, hogy visszatérne a hagyományos weberi modellhez. Bouckaert – miközben ezt a terminológiát, mint jövőbeni lehetőséget megemlíti – a neo-weberiánus közintézményi rendszer alapvető kritériumait a következőképpen határozza meg:

1. A neo-weberiánus állam jogállam („Rechtsstaat”) marad. Ez a társadalmi élet jogi kerete. Ugyanakkor a köztisztviselők nemcsak bürokráták és jogi szakértők, hanem tudományos szintű vezetési-szervezési ismeretekkel is rendelkeznek, és a teljesítményre, a közszolgáltatás „fogyaszthatóságára” összpontosítanak.

2. Az állampolgárok jogokkal és kötelességekkel rendelkeznek a jogállamban. A fogyasztói szerep az állampolgári szerep részévé válik, bizonyos mértékig elismerve a közszolgáltatásokban a keresleti/kínálati viszonyokat, és azokat a mechanizmusokat, amelyek az előállítási ciklust befolyásolják.

3. A kormányzat strukturált képviseleti rendszere védi az állampolgárt. Ez legitimálja a jogállamot és annak köztisztviselői és közalkalmazotti apparátusát. Ennek része, hogy az állampolgár, mint fogyasztó részvétele és képvisellete beleágyazódik a rendszerbe.

4. A közjog – amelynek a közigazgatási jog is része – továbbra is fő eszköz a jogállam funkcionálásában, és az állampolgár-állam viszonyban.

5. Pontosán körülhatárolható közigazgatás, közszolgáltatás működik sajátos jellemzőkkel (jogi pozíció, kultúra és feltételek). A semlegesség és a jogszerűség iránti elkötelezettség kiegészül a közpolitikai programok céljaival történő azonosulással, és az eredményorientációval, amely olyan szakmai kultúrát alakít ki, amelynek a minőség és a szolgáltatás szerves része.

6. A köztisztviselők tevékenységét és kapcsolatát az állampolgárokkal a belső ethosz és a külső késztetés egyaránt a jog előtti egyenlőségre, az egyenlő elbánásra és az egyenlően alkalmazott eljárásokra irányítja.

7. A folyamatok és eljárások ex ante irányítását – azért, hogy garantálják a döntések jogszerűségét – kiegészíti az ex post eredményorientáció, amely szintén az eljárások részévé

válik, mint a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség garanciája. Így a legitimitás nemcsak jogszerűsége alapszik, hanem az állam és a közpolitikák funkcionálásának gazdaságosságán, hatékonyságán és eredményességén is” (Bouckaert, 2003, 12. old.).

Irodalom

- BOUCKAERT, G. (2003) Does Public Management Reform Change Administrative Systems? (Manuscript)
- CHRISTENSEN, T.-LAEGREID, P. (2001) (eds): New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice. Aldershot, Ashgate.
- POLLITT C. – BOUCKAERT, G. (2000) Public Management Reform: An International Comparison. Oxford University Press, Oxford.
- POLLITT C. – BATHGATE, K. – CAULFIELD, J. – SMULLEN, A. – TALBOT, C. (2001/3) Agency Fever? Analysis of an International Fashion. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice pp. 271-290.
- WOLLMAN, H. (ed.) (2003) Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practices in International Perspective. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

7. A KÖZINTÉZMÉNYI FELTÉTELEK VÁLTOZÁSÁHOZ KAPCSOLÓDÓ ALAPVETŐ

ELMÉLETEK

A közintézményi reformok a közszektor modernizációját multi- és interdiszciplináris tudományos háttér támogatja. Ebben a háttérben – az elmúlt évtizedekben – hagyományos elméletek érvényességét kérdőjelezték meg, új elméleti keretek között gondolták végig a közszolgáltatások szerepét, és hagyományos elméletek újraértelmezésével, megújításával is kísérleteztek.

A multi-diszciplináris köz-igazgatástani elméleti háttér egyik sajátossága, hogy a közösségi választás (továbbiakban: „public choice”) elméletek – közgazdasági és társadalompszichológiai kiindulópontokból – a magánvállalkozások működésének analógiájára gondolták végig a közszolgáltatások funkcióját. Ez az elmélet közintézményi reformokat generált, és szélsőséges formájában az új közintézményi menedzsment (New

Public Management) alakját öltötte. Miközben az új közintézményi menedzsment csak rövidtávon bizonyult érvényesnek – néhány angolszász országban – addig a közintézmények – komplex, közpolitikai és közigazgatási jogi mozzanatok is tartalmazó – reformjai átütő erejűek, átfogó hatásúak voltak.

A reformok alapvető változásokat generáltak az egész közszektor működésében, és a kapcsolódó elméletek alapvető változásokat eredményeztek a közigazgatástan alapvető területein, így a közösségi gazdaságtanban, a közpénzügyekben, a közigazgatási jogban és a közpolitikában is.

A közpénzügyekben új költségvetési és államszámviteli elméletek jelentek meg. Így például a teljesítményorientált költségvetés és a korrekciót is lehetővé tevő, menet közbeni ellenőrzés. A közigazgatási jog is megújult, a magánjog szerepet kapott a közszolgáltatásokban, és a közigazgatási jog és a magánjog kölcsönös viszonya is változott. A közpolitikában új szemléleti alapon gondolták végig a közpolitikai döntéshozatal hatalmi-politikai hátterét, a hatalommegosztási modelleket, a racionalitás és az intuíció viszonyát, a döntéshozatal és a megvalósítás kapcsolatrendszerét.

A továbbiakban részletező igénnyel az utóbbi évtizedekben jelentkező nagyhatású elméleti áramlatok fő vonalait és csomópontjait tekintjük át, amelyek sokszor egymással is vitában állnak.

7. 1. A közösségi választások (public choice) elmélete

Közhelyszámba megy, hogy a közintézményi reformok elméleti hátterében jelentős részben a közösségi választások, a „public choice” elmélete húzódik meg. Ezért részletesebben elemezzük a keletkezés történetét és az elméleti lényegét.

A közösségi választások elméletének képviselői szerint a modern állam egyik legfőbb jellemzője, hogy a közpolitikai döntéshozatali folyamatban a bürokrácia, avagy a technokrácia hatalma megnövekedett, és ennek alapján döntéseivel inkább saját érdekeit, nem pedig a közérdeket szolgálja. A közösségi választások elméletének számos iskolája keletkezett, közöttük legismertebb a virginiai iskola, amelyhez olyan gondolkodók tartoznak, mint Gordon Tullock, James Buchanan, Anthony Downs és William Niskanen.

A virginiai iskola képviselői az amerikai közigazgatást, annak közpolitikai folyamatát elemezve jutottak el kritikus következtetésekhez a bürokrácia szerepvállalásáról. Egyik

képviselőjük, Gordon Tullock szerint minden bürokratikus szervezet terhet jelent a társadalom számára – mint írja: „Nagy és alapjában alacsony hatékonyságú bürokrácia terheit cipeljük. A hatékonyság növelése ebben a szektorban – közgazdasági szempontból ítélve meg a dolgot – növelhetné nemzeti jövedelmünket, és növekedési rátánkat is javíthatná. Politikai szempontból növelhetné az állampolgár – mint szavazó – irányító-ellenőrző szerepét a nemzet életének számos területén és szélesíthetné személyes szabadságát” (Tullock, 1965, 221. old.). Ezzel a véleménnyel egyetértve más szerzők – mint például Buchanan – már felvetik a rendszer alkotmányos reformjának gondolatát is. Buchanan véleménye szerint a probléma gyökere a politikai rendszerben húzódik meg – mint írja: „A kormányzati kudarc sztenderd hatékonysági normákon mérve bizonyítható analitikusan és empirikusan is, de nem értek egyet azzal a hittel, hogy ezek a bizonyítékok – mágikus erő folytán – intézményes reformokat eredményeznek. Az alkotmányos forradalom gondolatához térek vissza, mint az egyetlen vonzó alternatív forgatókönyvhöz, amely ezt az elhajlást megszüntetheti. Egy évtized múlva alkotmányunk fennállásának két évszázados évfordulóját ünnepeljük. Az évfordulót megelőzve, talán ez az alkalom dialógusra sarkallhat bennünket” (Buchanan, 1977, 368. old.).

Ezt a gondolatot a virginiai iskola számos képviselője a fennálló demokratikus rendszer átfogó kritikájává szélesítette – amint ezt Gwartney és Wagner megfogalmazza: „a kormányzat hatalmának expanziója – különösen a szövetségi kormányzaté – és az ehhez kapcsolódó erózió a jólét és a szabadság területén nem ördögi szándékoktól motivált, nem felelőtlen köztisztviselők tevékenységének eredménye. A probléma lényege inkább abból származik, hogy a hétköznapi emberek motivációi megváltoznak, amikor a többségi kormányzat uralkodó jellegű hatalmával szembesülnek” (Gwartney-Wagner, 1988, 54. old.).

A „public choice” elmélet legnagyobb hatású képviselői között Gordon Tullock és James Buchanan mellett meg kell említenünk Anthony Downs és William Niskanen nevét is. Együttesen dolgozták ki azokat az érveket az alacsony hatékonyságú és terjeszkedő bürokrácia mellett, amelyeket a politikusok és a politikai agytrösztök is átvettek az angolszász világban.

Gordon Tullock már idézett véleménye a kiindulópont. Ezt a véleményt az amerikai külügyminisztériumban évek során szerzett munkatapasztalatok alapján alakította ki. Kimutatta, hogy a pártok versengése a problémák egyik legfőbb forrása, mert:

- a pártok a szavazatszerzés érdekében mindig túlzott ígéretekkel tesznek,

- a politikusoknak hatalomra kerülve olyan vállalásokat kell tenniük, amely biztosítja a támogatást, és ez pedig megemeli a költségvetési tételeket,
- a köztisztviselők saját érdekeik maximalizálásában érdekeltek, nem pedig a közérdek érvényesítésében. Ez azt jelenti, hogy mindig nagyobb hivatalt akarnak és mindig több és több pénzt intézményeik számára (Buchanan-Tullock, 1962).

Buchanan és Tullock alapozták meg a bürokrácia megnövekedett hatalmáról, a gazdaság, valamint a közpolitika „átpolitizálásáról” szóló vitákat, amelyet más elméletek – így például Niskanen közelítése – a gazdasági modellek szempontjából elemeztek.

Az 1970-es években a „public choice” elmélet különböző részelemek kidolgozása után átfogó elméletként publikálásra került egy politikai agytröszt, az Institute for Economic Affairs kiadásában (Tullock, 1976). Ezt azóta is az elmélet legfontosabb áttekintő összefoglalásának tekintik. Egyébként az Institute of Economic Affairs adta közre a „public choice” elmélet kulcsdokumentumaiként Buchanan, Tullock és Downs munkáit is.

7. 1. 1. A közösségi választási elmélet lényege

A közösségi választási (public choice) elmélet középpontba állította a köztisztviselők önérdék maximalizálását. Ezzel megnyitotta az utat, olyan szemléleti közelítések felé, amelyek a közintézményeket a magánvállalkozásokhoz hasonlították. Hiszen mindkét esetben ugyanaz a motiváció: az önérdék érvényesítése. Ebből következett az elmélet szerint, hogy miután a bürokrácia önérdék maximalizáló törekvését a politika nem képes korlátozni, – sőt a politikusok motivációja még a bürokrácia önérdék maximalizálásának indoka és hajtóereje is – ezért piaci erőket kell a közszektorban alkalmazni azért, hogy megküzdjenek a bürokrácia önérdék-maximalizáló hatalmával és a szavazati motívumok politikusokra gyakorolt nyomásával. Ennek konkrét megnyilvánulásaként Tullock és más szerzők a verseny bevezetését ajánlották a közszektorba (a közigazgatási és a közszolgáltatási intézményeket egyaránt beleértve) privatizáció és kisserződés útján. Szükségnek tartották a közintézmények közötti versenyt is, amelyet a teljesítmény fokozott elismerésével tartottak elérhetőnek.

Ezeket az érveket és elgondolásokat a legátfogóbb módon Anthony Downs és William Niskanen támasztotta alá.

Downs 1967-ben megjelent fő művének (Downs, 1967) alapcélja az volt, hogy a bürokratikus döntéshozatal számára használható elméletet fejlesszen ki, amely az elemzőket

képessé teszi a közintézmények várható viselkedésének, magatartásának kiszámítására, és amely a közintézményeket szélesebb, társadalmi döntérendszer feltételrendszerébe helyezi el. Downs abból az – egyébként empirikusan nem igazolt – előfeltevésből indul ki, hogy a köztisztviselőket – avagy terminológiája szerint a bürokratákat – saját érdekük előmozdítása vezérli. Még két hipotézist alkotott, és azután ebből 16 törvényt vezetett le. Downs másik két hipotézise a következő volt:

- a köztisztviselők racionális utakat keresnek céljaik megvalósítására,
- adott közintézmény társadalmi funkcióját erősen befolyásolja a szervezet belső struktúrája, és ez az összefüggés fordítva is érvényes.

A fenti 3 hipotézisből 16 olyan „törvényt” származtatott, amelyek a közintézmény működését alapvetően meghatározzák. Ezek a következők:

- a növekvő konzervativizmus törvénye: ahogy a szervezetek öregszenek egyre konzervatívabbak lesznek, hacsak nem kerülnek gyors növekedési periódusba, vagy a forgalom nem növekszik,
- a hierarchia törvénye: a nagy méretű szervezetek – szolgáltatási piac hiányos helyzetben – hierarchikus függési viszonyokat igényelnek, amely a koordinációt lehetővé teszi,
- a növekvő tartalékolás törvénye: egy, a köztisztviselőkben rejlő belső tendencia, hogy tartalékoljanak minden helyzetben,
- a tökéletlen irányítás törvénye: minél nagyobb a szervezet, annál kisebb a legfelső szint irányító ereje,
- az egyre kisebb irányítás törvénye: minél nagyobb a szervezet, annál szegényesebb az együttműködés,
- a hatalom eltolódásának törvénye: a nem kikényszerített konfliktusok a hatalom felfelé tolásának irányába hatnak,
- az irányítás megkettőződésének törvénye: a nagyméretű szervezetek irányításának törekvése új szervezet létrehozását hozza magával,
- az örökké terjeszkedő ellenőrzés törvénye: az információk minősége és részletezettsége, – amelyet, a másik hivatalt ellenőrző intézmény igényel – az idő folyamán állandóan növekszik,

- az ellenőrzés ellenhatásának törvénye: ha a vezető köztisztviselők fokozzák a beosztottak feletti ellenőrzést, akkor a beosztottak növekvő mértékben keresnek olyan lehetőségeket, amellyel kijátsszák vagy ellenállnak a növekedő ellenőrzésnek,
- a szabad javak törvénye: a szabad szolgáltatások iránti igény növeli az előállító szolgáltató intézmény kapacitását,
- a nem-pénzbeni „árazás” törvénye: ha a szervezetek nem kérnek pénzt szolgáltatásukért, akkor nem pénzbeni terheket fejlesztenek ki a szolgáltatások adagolásánál,
- az imperialisztikus haladás törvénye: a közintézmény gazdagodása, hatalmasabbá válása ösztönzi az innovációt,
- az önmagát-szolgáló lojalitás törvénye: a köztisztviselők azokhoz a szervezetekhez lojálisak, amelyek garantálják munkájuk biztonságát és hivatali előmenetelüket,
- a szervezetek közötti konfliktus törvénye: minden nagyméretű szervezet a konfliktus valamilyen szintjén áll azokkal a társadalmi intézményekkel, amelyekkel foglalkozik,
- a cél nyomás ellensúlyozásának törvénye: a célok változatossága és a célok közötti konszenzus konfliktusokat fejleszt ki az innováció, az irányítás és az együttműködés konfliktusos viszonya miatt.

Downs mindehhez hozzáteszi, hogy a köztisztviselők motivációja különböző, és ennek alapján különböző köztisztviselői típusokat különböztet meg:

- a törtető: a hatalom, a jövedelem és a presztízs érdekli,
- a megőrző: a változások minimalizálása érdekli,
- a vakbuzgó: erősen motivált köztisztviselők, akik adott program vagy adott irányvonal irányában elkötelezettek,
- a szószóló: érdekeit a közintézmény erőforrásainak és szerepének maximalizálásához kapcsolja,
- az államférfi: aki tudja értékelni azt a közérdeket, amely előmozdítja a szervezet hatalmának növekedését, ezzel saját céljai megvalósítására képes.

Downs szerint a valóságban a köztisztviselőket különböző motivációk befolyásolják, amelyek tiszták vagy keverték lehetnek.

Tiszta önérdek motiváció:

- a hatalom,
- a pénzbeni jövedelem,
- a presztízs,
- a kényelemszeretet (ellenállás minden olyan változtatással szemben, amely személyes erőfeszítést igényel és annak helyeslése, amely nem igényel ilyen erőfeszítést),
- a biztonság (a veszteség kis valószínűsége).

Kevert önérdék motiváció:

- a személyes lojalitás (a munkacsoporthoz, a célokhoz, a nagy szervezetekhez),
- a munka teljesítménnyel kapcsolatos büszkeség,
- a közérdek szolgálatának vágya,
- elkötelezettség speciális programhoz vagy akcióhoz.

A köztisztviselői motivációk és típusok átfogó felsorolása alapján – mintegy ebből levezetve – Downs különböző típusú közintézményeket különböztet meg attól függően, hogy a bürokratikus növekedés melyik szakaszában tartanak; fiatalok vagy öregek, kicsik vagy nagyok. Downs szerint a motivációk és a típusok különbözőek a szervezetek esetében. Egy dolog azonban közös bennük: az önérdék maximalizálásának folyamatos célja, amelyet növekedés útján kívánnak elérni. Ez azután folyamatos konfliktusokat eredményez a szervezet életében. Miután a köztisztviselők saját érdekeik előmozdításában érdekeltek a közérdek helyett, ezért a közintézmények erős felügyeletet és ellenőrzést igényelnek.

Downs elmélete alapvetően pszichológiai motivációkon alapult. Niskanen (1973) viszont a neoklasszikus közgazdaságtan tételeire építi elméletét. Downs és Niskanen kiindulópontja megegyező: a köztisztviselők önérdék maximalizálási törekvése. Niskanen szerint erre az önérdék maximalizáló közintézményre minden további nélkül alkalmazható a magánvállalkozások profit-maximalizáló magatartása. Ahogy a magánvállalkozások a profit maximalizálására törekednek, úgy a köztisztviselők közintézményük költségvetését maximalizálják, és intézményük méreteit növelik. Niskanen szerint ezt azért teszik, mert csak ilyen módon tudják a köztisztviselők saját érdekeiket maximalizálni. Ebben a modellben tehát a költségvetés és az intézmény nagysága az a kizárólagos tényező, amellyel a köztisztviselők maximalizálhatják személyes hasznukat. Ezért aztán az a mód, ahogyan a közintézmények meghatározzák a szükséges erőforrásokat, és döntéseket hoznak, ahhoz hasonlítható, ahogyan

a piaci döntéseket hozzák, és az erőforrásokat meghatározzák. A piacok a döntéseket azon az alapon hozzák, hogy maximalizálják a marginális haszon és a marginális költségek közötti különbséget; azaz a különbséget egyrészt a növekvő költségek, másrészt az új termék kínálatából származó bevételek között. A különbség az a közintézmény és a magánvállalkozás között, hogy a közintézmény nem tudja kiszámítani a várható nyereséget. Így a marginális hasznot csak a közintézmény költségvetésének növelésével képes biztosítani. Ezt pedig megteheti, mert a politikusok nem korlátozzák ebben a közintézményt. Sőt éppen ellenkezőleg a politikusokra a választók oldaláról nyomás nehezedik a közköltségek növelésére.

7. 1. 2. A közösségi választási elmélet értékelése

Első pillantásra a „public choice” elmélet vonzó és hiteles a köznapis szemlélet szintjén. Ősi érzülettel harmonizál, méghozzá tudományos érveket használva. Ezt az érzületet már Shakespeare is kifejezte, amikor Hamlet „a hivatalok packázásairól” monologizál. C. Northcote Parkinson pedig régebben nálunk is megjelent könyveiben szarkasztikusan ábrázolja azt az irracionális és „tehetetlenségi nyomatókat”, amely a hivatalok növekedési tendenciájának hátterében még akkor is meghúzódik, amikor feladataik szemmel láthatóan csökkennek. A köznapis szemléletben nálunk is, a modern országokban is elterjedt ez az érzület a „lelketlen bürokratákról”, akik az ügyfelet félvállról kezelik, vagy éppen hatalmaskodnak vele.

A körültekintő tudományos elemzés azonban felszínre hozza a közösségi választás elmélet számos hiányosságát is. A kritikai elemzés egyik pontja legjobban egy, Lewintól vett idézettel illusztrálható (Lewin, 1991, 97. old.). Számos kritikára utalva – miszerint a költségvetés maximalizálási és az intézményi nagyság növelési tendenciája empirikusan nem igazolható – azt állapítja meg, hogy „az oly sok hiányosságot mutató hipotézis felett folytatott kiterjedt viták felfedték azokat a súlyos kétségeket, hogy ezzel („mármint az önérdék maximalizálással” J. Gy.) meg lehet-e egyáltalán ragadni a nyugati demokráciák lényegét. Az a tartós benyomás maradt meg az ilyen kutatások következtében, hogy kudarcra ítélt minden olyan törekvés, amely meggyőző evidenciát kíván feltárni a hipotézisek igazáról. Röviden szólva: a költségvetés maximalizálás hipotézisét nem igazolják az empirikus kutatások” (Lewin, i.m. 97. old.).

A kritika másik mozzanata, hogy a XX. században a közszektor minden kétséget kizáróan jelentősen megnövekedett, de ez nem vezethető vissza kizárólagosan a bürokraták önérdék

maximalizáló stratégiájára. A Niskanen által feltárt motívum létezését nehéz lenne kétségbe vonni, de ez a közszektor növekedésének nem kizárólagos és nem elsődleges motívuma. A közszektor növekedésének hátterében a gazdasági-társadalmi viszonyok komplexebbé válása, a tömegszerűen és differenciáltan egyaránt jelentkező társadalmi igények és a gazdaság működtetésének összetettebbé váló feladatai egyaránt meghúzódnak. A XX. században tehát a közszektor terjedelme alapvetően a tartalmi feladatok bővülésének következtében növekedett. Ez empirikus evidencia. Azonban erre magyarázatot a „public choice” elmélet nem ad.

Feltár viszont egy reális mozzanatot: a köztisztviselők a növekvő és differenciálódó gazdasági-társadalmi igényekhez „hozzáadják” saját igényeiket. A politikusok és köztisztviselők számos esetben manipulálják a közvéleményt, szükségleteket igyekeznek generálni. A társadalmi igények és követelések nem mindig érdek artikulációs folyamatok eredményei, hanem a köztisztviselői-politikusi manipuláció következményei. Ezt Edelman úgy magyarázza, hogy a közpolitikai programok készítőinek és a közpolitikai akciók végrehajtóinak módjukban áll a társadalmi „input”-hoz a saját „withinput”-jukat is hozzáadni (Edelman, 1971).

Kiterjedt szakirodalom foglalkozik azzal, hogyan kísérlik meg a vezető köztisztviselők és politikusok azt, hogy mesterségesen teremtsenek társadalmi követeléseket, amelyek saját igényeiket is szolgálják. Ennek két alapvető eszközét különböztetik meg. Egyrészt a nyelvi manipulációt, a politikai szimbólumok célzatos használatát, másrészt mesterséges társadalmi krízisszituációk keltését vagy meglevő krízisek felnagyítását. Ebben az értelemben Dye állapítja meg, hogy a közpolitikai elemzés hiányossága lehet, ha csak a közpolitikai programokra és akciókra összpontosít, vagyis a közpolitikai elemzés gyengesége, ha „elsődlegesen a kormányzat cselekedeteire, nem pedig a kormányzat retorikájára figyel”(Dye, 1976, 21. old.).

Tartozunk az igazságnak annak megemlítésével, hogy a „public choice” elmélet részleges érvényességére maga Downs is rámutat. Egész fejezetet szentel – már említett – könyvében annak, hogy igazolja a közszektor szükségességét; ebben a társadalmi szükségletek egész sorát említi, amelyek teljesítésére csak nem-piaci orientációjú szervezet képes. Vitatja, hogy a korabeli közszolgáltatási viszonyok optimálisak, de szükségesnek tart hagyományos szervezeti sajátosságokat is. Így például a hierarchiát a közszolgáltató szervezetek bizonyos típusaiban.

A tudományos elméleteket azonban nemcsak empirikusan, hanem normatív és ideológiai oldalról is elemeznünk kell, ha társadalmi hatásukat értékelni kívánjuk. A „public choice”

elméletek a hiányzó empirikus igazolhatóság és a részleges érvényesség ellenére pozitív hatást gyakoroltak a tudományra és a társadalmi változásokra. Radikálisan felrázták a köztisztviselőket, és a tudományos közvéleményt. A közszektor, a közszolgáltatások kritikus és önkritikus elemzésére készítették, és olyan változtatásokat átfogó reformtörekvéseket és modernizációs hullámokat generáltak, amelyek eredményeképpen a hagyományosan működő közintézmények, – vagy lépésről-lépésre haladva vagy radikális-dramatikus változtatásokkal – de mindkét forgató könyv követése esetében, alapvetően átalakultak. Ezt az átalakulást a közintézményi menedzsment reformok váltották ki, azonban az átalakulás nem szorítkozott a vezetési – irányítási – szervezési mozzanatokra, hanem kiterjedt a költségvetés készítésre, az állami számvitelre, a közigazgatási jogra, vagyis a közpolitikai döntéshozatal és a megvalósítás egész folyamatára.

A „public choice” elmélet nemcsak empirikus leírás, hanem normatív mozzanatokból táplálkozó tudományos irányzat is. Max Webernek a társadalom objektivitásáról írott klasszikus, nagyhatású tanulmánya óta világos különbséget tehetünk a semleges és objektív elemzés, valamint a normatív értékelés között (Weber, 1923).

A XX. század nagyhatású elméleteinek mindegyikéről elmondható, hogy önidentitásuk meghatározásánál semleges és objektív leírásnak tételezték magukat, ellenfeleik vagy a velük vitatkozó más tudományos irányzatokhoz tartozó tudósok, pedig mindig bizonyítani igyekeztek a másik irányzatról, hogy irreális érték- és ideológiai orientációból, előfeltevésekből származó normatív mozzanatok, értékelő elemeket tartalmaznak. Természetesen eközben saját álláspontjuknál a „van” és a „kell” mozzanatok gyakran úgy keveredtek, hogy a tudományos elemző gyakran kerül szembe olyan helyzetekkel, hogy az értékelő mozzanatokra a leírás leplét illesztik, vagy látszólagosan objektív leírás tartalmaz rejtett értékorientációkat.

Ezen a ponton utalnunk kell arra, hogy számos neves társadalomtudós szerint tiszta etikai semlegesség és tudományos objektivitás nem létezik a tudományos vitákban. Így például Feyerabend szerint a tudományos felfedezés logikája inkább tökéletes anarchiához, impulzív kiegyensúlyozatlansághoz hasonlít (Feyerabend, 1975). Mások szerint az etikai semlegesség és a tudományos objektivitás azért nem lehetséges, mert a tudományos elmélet nem lehet elfogulatlan, hiszen minden elmélet „beleívódottan”, természetes lényege szerint tartalmaz értékmozzanatok (Myrdal, 1970).

Kétségtelen, hogy a társadalomtudományi elméletek értékorientáltak, ez azonban még önmagában nem jelenti azt, hogy a semlegesség és az objektivitás követelményei irreálisak.

Ilyen értelemben még mindig releváns a klasszikus weberi szemlélet, amely az értékorientáció és a tudományos objektivitás kettősségéből indul ki, és csak egy minimum követelményt tételez: nyíltan kell deklarálni a kiinduló előfeltevések értéktartalmát, avagy ideológiai implikációit is, és ettől fogva kell semlegességre és objektivitásra törekedni. Vagyis a semlegességre és az objektivitásra irányuló törekvés az a követelmény, amelynek során aszimptotikus görbéhez hasonlóan közeledhetünk az optimumhoz, de soha nem érhetjük el azt (Weber, 1923).

A „public choice” elméletet normatív oldalról elemezve először azt állapíthatjuk meg, hogy a politika és a közigazgatás világához közgazdasági szempontból közelít, amint ezt Mueller megfogalmazza: „A „public choice” a nem piaci döntéshozatal közgazdasági közelítéseként határozható meg, vagy még egyszerűbben a közgazdaságtannak a politikai tudományokban történő alkalmazásaként. A „public choice” elmélet tárgya megegyezik a politika tudományokéval: az államelmélet, a választási szabályok, a választók magatartása, a pártpolitika, a bürokrácia stb. Ugyanakkor a „public choice” módszere sajátos, azaz közgazdasági”(Mueller, 1979, 1. old.).

Ez a közgazdaságtani metodológia elméletileg két pilléren nyugszik: a hagyományos paretói jóléti gazdaságtanon és a társadalmi választások elméletén.

Hozzá kell tennünk, hogy a „public choice” elmélet a közgazdaságtani metodológián kívül még két ismeretelméleti tételen is alapszik.

Ezek a következők:

- a közszektor szereplői magatartásukban saját érdekeik maximalizálására törekednek,
- minden közintézmény lényegében egyéni szereplők összességéből áll.

Ez a két ismeretelméleti tétel a metodológiai individualizmus és a „homo oeconomicus” modell alkalmazását jelenti.

Ezen a ponton számos szerző – a „homo oeconomicus” modellhez kapcsolódóan – egyenesen a taylorizmus újraéledéséről, valamiféle „neo-taylorizmusról” beszél (Lásd erről Pollitt, 1993). A „public choice” elmélet individualizmusa Hayekig nyúlik vissza, aki az intézmények tudományos elemzését a bennük dolgozó egyének tulajdonságaiból, illetve a tulajdonságok összegződéséből magyarázta (Hayek, 1955). Ebből kiindulva Buchanan a módszertani individualizmust az önérdék maximalizálással kombinálja, mint írja: „Az alapvető szervezeti egységek tulajdonképpen választott egységek, és úgy viselkednek és

cselekszenek, mint személyek, nem pedig, mint olyan organikus egységek, mint a pártok, a tartományok, a nemzetek” (Buchanan, 1984, 13. old.). Ehhez még hozzáteszi: „a személyek hasznuk maximalizálására törekszenek... és szűk értelemben vett gazdasági jólétük a haszon fontos összetevője” (Buchanan, u.o.). Buchanan tehát a „public choice” szemléleti közelítés ismeretelméleti lényegeként az individuális orientációt összekapcsolja a piacorientált magatartással. Így jut el ahhoz, hogy alapvető szimmetria létezik a közintézményi cselekvés és a magánvállalkozási cselekvés között.

A módszertani individualizmus és az önérdék maximalizáló magatartás összekapcsolásával a közszektor struktúrájának és a közintézményi cselekvés motivációjának legalapvetőbb problémájához jutottunk el. A közintézmények, a politikai pártok, a nemzetállamok nem lennének többek, mint egyének halmazai? A társadalmi választás nem egyéb, mint az önérdék egyszerű funkcionálása? Tegyük fel, hogy az önérdék alapvető motívum, akkor miért csak gazdasági érdekek jönnek számításba? Hol a közérdek, az ideológiák, az értékek szerepe? A közszektor és annak komplexitása nehezen írható le kizárólagosan a „public choice” elméletben körvonalazott előfeltevések alapján.

A „public choice” elmélet a közszektor működésének egyik reális mozzanatát közvetlenül tartalmazza, de önmagában nem tekinthető a közszektor, a közintézmények egészére vonatkozó kizárólagos magyarázó elvnek.

Kétségtelenül csak részlegesen ragadja meg a komplex, közintézményi folyamatokat. Azonban mint kritikai mérce, mint a közintézményi folyamatok kritikai értékelése különösen hatékony és releváns eszköznek bizonyult a közszektor gyenge pontjainak, diszfunkcionális tüneteinek, működési zavarainak feltárásában. Talán éppen a kritikai erő nagysága, elementáris tudományos és gyakorlati hatása okozta a leíró funkció részleges érvényesülését. Az elméleti erő a tudományban gyakran a leírás hitelességének rovására megy (Lásd részletesen Friedman, 1953).

Irodalom

- BUCHANAN, J. M. – G. TULLOCK (1962) *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan.
- BUCHANAN, J. M. (1977) *Freedom in Constitutional Contract*. College Station: Texas A & M University Press.

- BUCHANAN, J. M. (1984) „Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and its Normative Implications”.
- DOWNS, A. (1967) Inside Bureaucracy. Little Brown, Boston, Massachusetts.
- DYE, T. R. (1976) Policy Analysis. University of Alabama Press, Alabama.
- EDELMAN, M. (1971) Politics as Symbolic Action. Markham, Chicago.
- FEYERABEND, P. (1975) Against Method. London: Verso.
- FRIEDMAN, M. (1953) Essays in Positive Economics. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- GWARTNEY, J. D. – WAGNER R. E. (eds) (1988) Public Choice and Constitutional Economics. Greenwich, CT: Jai Press.
- HAYEK, F. A. von (1955) The Counter-Revolution of Science. New York: Free Press.
- LEWIN, L. (1991) Self Interest and Public Interest in Western Politics. Oxford University Press, London.
- MUELLER, D. (1979) Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press.
- MYRDAL, G. (1970) Objectivity in Social Research. London: Duckworth.
- NISKANEN, W. A. (1973) Bureaucracy: Servant or Master? Institute of Economic Affairs, London.
- POLLITT, C. (1993) Managerialism and the Public Services. Blackwell Publishers, Oxford.
- TULLOCK, G. (1965) The Politics of Bureaucracy. Public Affairs Press, Washington, D. C.
- TULLOCK, G. (1976) The Vote Motive: An Essay in the Economics of Politics with Applications to the British Economy. Institute of Economic Affairs, London.
- WEBER, M. (1923) Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen: Mohr.

7. 2. *A neoinstitucionalizmus*

A public choice elméletek mellett a reformok elméleti háttérében nagyhatású institucionalista elméletek is találhatók.

Az institucionalista elméletek az utóbbi évtizedekben váltak széles körben ismertté. Közös lényegük, hogy nem találják elegendőnek, ha a politikát kizárólag gazdasági (preferenciák) és

társadalmi (szociális struktúra) tényezőkkel magyarázzák. Szerintük az intézményesedés sajátosságai harmadik tényezőként – a gazdasági és társadalmi mellett – önálló hatást gyakorolnak a politikai folyamatokra.

Az intézményeket – North nyomán – lényegében olyan emberek által alkotott kényszerként értelmezik, amelyek szabályokból és normákból kiindulva formális és informális jogokat és kötelezettségeket alakítanak ki. Ez az emberek közötti termék- és információ cserében lehetővé teszi az emberek számára, hogy stabil és megbízható várakozásokat alakítsanak ki embertársaik cselekedeteivel kapcsolatosan. Intézményesedhetnek a tulajdonjogok, az egyezmények és hagyományok, a szerződések különböző típusai, amelyek között kiemelkedő jelentőségűek a hatalommal, a kormányzással és a vállalkozásokkal kapcsolatos szerződések.

Ezen a ponton vetődik fel az alapkérdés, hogy a neoinstitucionalista elméletek alkalmazhatók-e, és hogyan alkalmazhatók a közintézményekre?

Az institucionalizmus két változata ismert:

- a szociológiai institucionalizmus,
- és a gazdasági neoinstitucionalizmus.

A két változat közül az első szervezetelméleti megfontolásokból táplálkozik, a második az új intézményi közgazdaságtan tételein alapul.

A közintézményi alkalmazhatóság alapja, hogy a politika és a gazdaság nem választható el mereven egymástól. A radikális elkülönítés hívei azzal érvelnek, hogy a politika a hatalommal foglalkozik, amíg a gazdaság a pénzzel az erőforrások elosztása és újraelosztása értelmében; vagyis a politika a közintézményekkel, a gazdaság a magánvállalkozásokkal foglalkozik.

A klasszikus politikai gazdaságtan társadalom felfogásában azonban a politika és a gazdaság a társadalom integráns részei. Adam Smith a politikai gazdaságtant jellemezve, azt olyan államférfiúi vagy törvényhozói tudományként határozta meg, amely két meghatározott céllal rendelkezik:

- „először bőséges jövedelmet és megélhetést biztosítani az embereknek, helyesebben lehetővé tenni számukra, hogy ilyen bevételt és megélhetést a maguk számára biztosítsanak,
- és másodszor ellátni az államot vagy nemzetközösséget olyan bevételekkel, amelyek a közszolgáltatásokhoz szükségesek” (Smith, 1962, I. kötet, 375. old.).

Ehhez hozzátehetjük, hogy a politika és a gazdaság radikális elválasztása azért sem indokolt, mert mindkét területen intézmények és érdekek léteznek, és nem igaz az, hogy az önző érdekek csak piaci intézményekben öltenek testet, és a közintézmények a pénzzel nem törődve csak a hatalmi viszonyokra összpontosítanak.

A közérdek nemcsak közintézményi, hanem magánintézményi tevékenységben is kifejeződik. A hatalmi viszonyok befolyásolják a magánintézmények működését a pénzviszonyok, pedig a közintézményekét.

Az új politikai gazdaságtan nem húz merev határvonalat a politika és a gazdaság közé, mert a közszektor és a piac intézményei hasonlítanak abban, hogy szabályozzák olyan emberek és intézmények interakcióit, amelyek az egyes emberek közösségekben képviselt érdekeit összekapcsolják, koordinálják és csoportosítják. Ezeket preferenciákban, igényekben, szükségletekben és értékekben fejezik ki.

A közintézmények tehát különböző érdekek közegeiben működnek. Ezek az érdekek lehetnek egoisták, altruisták, egyéniek és kollektívek.

Az alapkérdés az, hogy összekapcsolhatók-e az érdek elméletek és a neoinstitucionalizmus, vagyis egyfelől az emberi szükségletek és preferenciák kifejezése, másfelől az intézményi szabályok és eljárások.

Ezt az összekapcsolást tette lehetővé a piaci kudarcok elmélete. Állította, hogy az emberi érdekérvényesítés folyamatai olyan piaci kudarcokat eredményeznek, amelyek szükségessé teszik a közintézmények működését, a közpolitikai folyamatokat.

A piac vagy politika dilemma a politikai gazdaságtan hagyományos, klasszikus problémája. Adam Smith, David Ricardo és Karl Marx elméleteitől kezdve – akik az erőforrások elosztásával és a jövedelem megosztásával foglalkoztak – egészen Gordon Tullock, James Buchanan, Mancur Olson és Bruno Frey tanaiig, akik a politikai és a gazdasági tevékenység közötti interakciókkal foglalkoztak. Hogyan válasszunk a piaci és az állami mechanizmusok között?

A piaci kudarcok hagyományos elméleteivel szemben a neoinstitucionalizmus képviselői azzal érvelnek, hogy a közintézmények nem semlegesek és racionálisak a piaci kudarcok kiegyensúlyozásában, hanem olyan politikai erővonalak és egyéb tényezők befolyásolják működésüket, amelyek közintézményi kudarcokhoz is elvezethetnek. Vagyis nemcsak a piaci mechanizmusok eredményezhetnek kudarcokat – egyebek mellett az információs hiányok, a jövedelem és a vagyon elosztás igazságtalanságai miatt – hanem a közintézményi kudarcok is

valószínűsíthetők, például a bevételek és kiadások elválása, a felesleges és emelkedő költségek és az egyes közintézményi programok közötti erőforrások egyenetlenségei miatt.

7. 2. 1. A szociológiai neoinstitucionalizmus

A szervezetelméleti megfontolásokból táplálkozó szociológiai neoinstitucionalizmus két előfeltevése, hogy

- a társadalmi érdekek nem választhatók el az intézményektől,
- és az intézmények befolyása nagyobb a társadalmi interakciókra, mint a társadalmi érdekeké.

Az irányzat vezető teoretikusai James G. March és Johan P. Olsen (March és Olsen, 1984; March, 1988; Olsen, 1988) az intézményi – formális szabályok elsődlegességét tételezik a társadalmi – magatartási szabályokkal szemben. Hangsúlyozzák, hogy sem a piaci, sem a közintézményi kudarcok nem kerülhetők ki. Számolni kell velük, és irreális vállalkozás lenne a kudarcok megszüntetésére törekedni. Ehelyett a kudarcok minimalizálására kell törekedni az intézmények minden típusában; a politikai, a gazdasági, a kulturális intézményekben, a magán- és közintézményekben egyaránt.

A szociológiai iskola szerint ehhez a közintézmények olyan komplex szemlélete szükséges, amelyben a közintézmények nemcsak hatalmi gócok és hatóságok, hanem a kollektív bölcsesség és etikai normák kifejeződése is. Az intézmények biztosítanak fizikai, megismerési és morális kereteket az együttes cselekvések számára; beavatkozási kapacitásokat fejlesztenek ki; konceptuális alapokat a megfigyelés és az elemzés számára; kialakítják a közpolitikai témák rendjét, intézményi emlékezetet őriznek, egyeztetett véleményeket alakítanak ki a jogokról, a kötelességekről, az igazságosságról; és olyan szimbólumokat fejlesztenek ki, amellyel az intézmények munkatársai azonosulnak (Olsen, 1988).

A komplex szemlélet alapján a közintézmények fejlesztendők és fejlesztethetők, különösen akkor, ha a közintézmények struktúráját különböző szempontból elemezzük. Ezek között kiemelhetők:

- a fizikai struktúra,
- a demográfiai struktúra,
- a történeti fejlődés állomásai,

- a köztisztviselők személyes hálózatai.

Az 1980-as évektől azonban a szociológiai iskola lényeges kritikát kapott. Több irányból is. A kritikák közös célpontja az intézményi szabályozás elsődlegességének tétele volt, amelyet a társadalmi érdekérvényesítési mechanizmusokkal szemben állítottak fel.

A társadalmi szuverenitás védelmezői a társadalmi problémák megoldása érdekében a demokratikus döntéshozatal szélesítését, a politikai felelősség erősítését tartották szükségesnek a társadalom irányításában. A neoliberális képviselői a piaci mechanizmusok érvényesítésének szélesítését tartották szükségesnek a költségvetési előirányzatokkal szemben. A közösségi orientáció hívei, pedig morálisan értékes és vonzó életmódok kifejlesztését tartották kulcskérdésnek, amely az emberi jogokat és a természeti környezettel kialakítandó egyensúlyi állapotot tartotta alapvető követelménynek.

7. 2. 2. *A gazdasági neoinstitucionalizmus*

A neoinstitucionalizmus másik válfaja az új intézményi gazdaságtanon alapuló gazdasági neoinstitucionalizmus.

Az irányzat vezető teoretikusai (Hodgson, 1988; Bromley, 1989; Williamson, 1985 és 1986) az állam, a közintézmények működését a gazdasági intézmények működésének analógiájával közelítették meg és értelmezték.

Ennek az értelmezésnek egyik megnyilvánulása a megbízó-közvetítő elmélet (principal-agent theory), amely azon az előfeltevésen alapul, hogy a társadalmi és a politikai élet szerződések sorozataként érthető meg (vagy legalábbis megegyezésszerű emberi viszonyok alapján). Ebben a szemléletben az egyik partner a megbízó, aki kapcsolatba lép a másik féllel, aki a közvetítő. A szerződéses viszony lényege, hogy a közvetítő különböző szolgáltatási feladatok teljesítését vállalja a megbízó felé, és cserébe a megbízó javadalmazza a közvetítőt oly módon, amelyet kölcsönösen elfogadnak. A megbízó sok ok miatt kereshet közvetítőt, például azért, mert a megbízó nem rendelkezik a feladatok teljesítéséhez szükséges készségekkel, szaktudással vagy speciális ismeretekkel. Ezt hatékonysági követelmények tették szükségessé, amelyek a munkafeladatok specializálódásából és megosztásának szükségességéből fakadtak.

Eredetileg a megbízó-közvetítő elmélet alkalmazását a magánvállalkozások problémái tették szükségessé. A magánvállalkozásokban elvált egymástól a tulajdonosi és az irányítási

funkció. Az irányítási feladatokat ellátó menedzsereknél biztosítani kellett, hogy az irányítás közben a részvényesek érdekeit érvényesítsék.

Viszonylag korán felismerték, hogy az a probléma, hogy a közvetítőt rávegyék arra, hogy maximalizálja a megbízó érdekeit, nemcsak a gazdasági vállalkozásokra érvényes, hanem megoldandó feladat más, politikai, kulturális, szociális és oktatási intézményeknél is (Jensen és Meckling, 1976). Például a vállalkozó-munkavállaló viszonyban a vállalkozó a megbízó és a munkavállaló a közvetítő, de ehhez hasonlóan az ügyvéd-ügyfél viszonyban az ügyfél a megbízó és az ügyvéd a közvetítő; vagy a politikában az állampolgárok, mint szavazók a megbízók, akik politikusokat (közvetítőket) szerződtetnek arra, hogy a nevükben tevékenykedjenek – ahogyan ezt Moe írja: „a politika egésze tekinthető úgy, mint megbízó-közvetítő viszonyok láncolata, amely az állampolgároktól indul és a politikusokon, a vezető tisztviselőkön keresztül vezet a bürokratikus hierarchiában a köztisztviselők legalsó szintjéig, akik közvetlen szolgáltatásokat végeznek az állampolgárok számára. A végső megbízón és a végső közvetítőn kívül a láncolat minden más összetevője kettős szerepet tölt be, egyik irányban megbízó, a másik irányban közvetítő” (Moe, 1984, 765. old.).

Ez az elmélet – a public choice elméletéhez hasonlóan – abból a felismerésből indul ki, hogy az egyének racionális, önérdekű haszonmaximalizálók. Ehhez hozzáteszik, hogy a megbízó-közvetítő viszonyok menedzselése nagyon összetett feladat. A viszonyt nehezítik a tökéletlen információk és más bizonytalanságok. A közvetítő rendszeresen olyan információkkal rendelkezik, amelyeket a megbízó nem ismer, természetesen ez az összefüggés fordítva is érvényes, és mindkét fél készen áll, hogy saját előnyére használja ki az informáltsági előnyt. Továbbá bizonytalanságot okozhat, hogy a megbízó nehezen tudja megfigyelni a közvetítő magatartását. Gyakran okoz bizonytalanságot az is, hogy a közvetítő szolgáltatásainak közvetlen és közvetett társadalmi következményei nem mindig felelnek meg a megbízó elvárásainak.

A megbízó-közvetítő elméletek a bizonytalanságok miatt azt vizsgálják, hogy mi a megbízó-közvetítő közötti szerződés optimális formája, hogyan motiválható a legjobban a közvetítő az igényelt szolgáltatások nyújtására. Vagyis meg kell találni a szerződések tárgyalási folyamatának, tartalmának és ellenőrzésének optimális formáját, és minimalizálni kell a szerződés előírásaitól való eltérés, a visszaélés lehetőségeit.

A gazdasági neoinstitucionalizmus másik megnyilvánulása a tranzakciós-költségek gazdaságtana. Ez a közelítés kapcsolódik a megbízó-közvetítő elméletéhez. A különbség az, hogy amíg a megbízó-közvetítő elmélet elsődlegesen a közvetítő kiválasztásával és

motiválásával foglalkozik, addig a tranzakciós költségek gazdaságtana a javak és szolgáltatások közvetítésének folyamatát vizsgálja, vagyis a tervezés, a megvalósítás és az ellenőrzés költségeit hasonlítja össze a piaci és a közintézmények között.

Williamson a tranzakciós költségek két fajtáját különbözteti meg (Williamson, 1985). Az *ex ante* költségek azokból a törekvésekből származnak, amelyek a kudarok megelőzésére irányulnak. Az *ex post* költségek pedig a szerződések menetközbeni megváltoztatásának költségei.

A tranzakciós költségek gazdaságtana – a megbízó-közvetítő elmélethez hasonlóan – abból indul ki, hogy a megbízók és a szolgáltatás közvetítői egyaránt opportunisták; vagyis hajlamosak a közérdek rovására saját érdekeiket érvényesíteni. A tranzakciós költségek gazdaságtanában is megkülönböztetnek kétféle bizonytalanságot. Az egyik az általános bizonytalanság, amelyet a tökéletes információ hiánya és az intézmények teljesítménymérésének nehézségei okoznak. A másik fajta bizonytalanság forrása az emberi magatartás, amennyiben a szerződések végrehajtása során a megbízók és a közvetítők nem bíznak egymásban.

7. 2. 3. A neoinstitucionalista elméletek értékelése

A reformok kibontakozása során, a fenti elméletek gyakorlati megvalósítása közben kirajzolódottak – a public choice elméletekhez hasonlóan – a neoinstitucionalista elméletek gyengeségei is.

A gyakorlati tapasztalatok nem igazolták, hogy a szolgáltatás közvetítők tevékenysége visszavezethető individuális érdekeikre. Tevékenységük magyarázatául az erkölcsi megfontolások és a kulturális beállítódás is lényeges szerepet játszottak. Az is kiderült, hogy a politikai folyamatok kölcsönösen kapcsolódnak a gazdasághoz, de a kétféle folyamat közé nem lehet egyenlőségjelet tenni.

A megbízó-közvetítő elméleteknél kiderült, hogy egyoldalúan összpontosítanak a szolgáltatást közvetítők megalkuvó magatartására, és nem veszik figyelembe – ezzel, egyenlő súllyal – a megbízók oldalán jelentkező megalkuvási problémákat.

Kiderült, hogy a megbízó-közvetítő modell kizárólagos alkalmazása félrevezető és elégtelen lehet olyan komplex társadalmi interakcióknál és jogi viszonyoknál, mint a szolgáltatásnyújtás. Ezek a modellek különösen akkor bizonyultak leegyszerűsítőnek, amikor

a közvetítő egyszerre több, egymásnak ellentmondó utasítást kapott különböző megbízóktól vagy nem volt világos, hogy ki is tulajdonképpen a megbízó.

Kiderült, hogy a közszektorban a megbízó-közvetítő modell megkülönböztető jegyekkel rendelkezik. A piaci magánvállalkozásoknál érvényesülő modell nem alkalmazható a közszférában, mert a közintézményeknél a hatósági és kényszerítő mechanizmusok lényegesek, vagyis a szerződések jelentős része nem önkéntes akarat alapján jön létre.

Még azokban az esetekben is, amikor a megbízó-közvetítő modell relevánsnak bizonyult, nem volt egyértelmű, hogy a közszektorban az irányító és a szolgáltató funkciókat olyan mértékben kell elválasztani, mint a magánszektorban. Sokszor a két funkció kombinációja látszott célszerűnek.

A tranzakciós költségek gazdaságtana – a megbízó-közvetítő elméletekhez hasonlóan – hasznosnak bizonyult. Segített a közintézmények működésében jelentkező hatékonysági és eredményességi hiányosságok feltárásában. A közintézmények működési sajátosságait, gyengeségeit jobban megvilágította a magánvállalkozásokkal történő összehasonlítás.

Ugyanakkor kiderült, hogy mindkét elmélet csak részlegesen alkalmazható, mert a közintézmények működését szociális, kulturális, jogi és erkölcsi tényezők is befolyásolják, amelyeket a neoinstitucionalizmus és a public choice elméletek nem magyaráznak meg.

A reformok kiépítésében tehát a public choice elméletek és a neoinstitucionalizmus egyaránt új, innovációkra serkentő szempontokat biztosítottak. A közintézmények külső és belső kapcsolatrendszere azonban komplex. Ezért a gyakorlati problémák megközelítésénél, magyarázatánál – a probléma elemzése során – a public choice elméletek és a neoinstitucionalizmus mellett olyan komplementer funkciókat betöltő elméleteket is figyelembe kell venni, amelyek a közintézmények működésének szociális, kulturális, jogi és erkölcsi összefüggéseit tárják fel.

Irodalom

BROMLEY, D. W.(1989) Economic Interests and Institutions. Oxford: Blackwell.

HODGSON, G.(1988) Economics and Institutions. Cambridge: Polity Press.

JENSEN, M. AND MECKLING, W.(1976) Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. Journal of Financial Economics 3: 305-60.

- MARCH, J. G.(1988) Decisions and Organizations. Oxford: Blackwell.
- MARCH, J. G. AND OLSEN, J. P. (1984) 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', American Political Science Review, 78: 734-49.
- MOE, T.(1984) The New Economics of Organization, American Journal of Political Science 28: 739-75.
- NORTH, D. C. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- OLSEN, J. P. (1988) Statsstyre og institusjonsutforming. Oslo: Universitetsforlaget.
- SMITH, A. (1962) The Wealth of Nations. Vols I-II. London: Everyman Library. (Original edition 1776)
- WILLIAMSON, O. (1985) The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press.
- WILLIAMSON, O. (1986) Economic Organization. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

7. 3. A közszolgálati orientáció tana

A közintézményi feladatok teljes körű, átfogó leírásához csak úgy juthatunk el, ha a „public choice” elmélet mellett más, alternatív tudományos elméleti közelítéseket is áttekintünk. A „public choice” szemlélet alternatívái közül ezért választjuk ki a közszolgáltatási orientáció tanát, amely a közpolitikai modernizáció másik nagyhatású elméleti forrása.

Ez a szemlélet az 1980-as években fejlődött ki Nagy-Britanniában a „public choice” elmélet egyik alternatívájaként. A helyi közintézmények egész sorában alakult ki olyan meggyőződés, hogy miután a rendelkezésre álló erőforrások szűkösek, és a központi kormányzat pedig, egyáltalán nem megértő, sőt nemegyszer ellenséges is (Stoker, 1988), ezért olyan elméleti alapokat kell kialakítani, amely képessé teszi a helyi közintézményeket a személyi állomány irányításának, motiválásának és a csoportmunka elveinek alapvető megváltoztatására. A közszolgáltatási orientáció (Public-Service-Orientation; PSO) alapcélja az volt, hogy kiemelkedő minőségű szolgáltatásokat nyújtson, amely közvetlenül kapcsolódik az állampolgár fogyasztói értékeihez, elvárásaihoz.

Tételesen hivatkoztak Peters és Waterman híres könyvére, annyiban, hogy közelítésük „értékorientált”, és a közintézményeket „a fogyasztóhoz” kívánják közelebb hozni. Eddig a

pontig együtt haladtak a „public choice” közelítéssel. Sok vezetési-irányítási újítás kapcsolódott ehhez az elmülethez is. Például hangsúlyozták a szolgáltatásokhoz, a közigazgatási folyamatokhoz történő hozzáférhetőség fontosságát, a szolgáltatásokkal kapcsolatos panaszok megváltozott kezelésének és a köztisztviselői szakértelem megújításának szükségességét, amely a közösséget, mint partnert vonja be a közszolgáltatási folyamatba.

Már ebből a felsorolásból is érzékelhető, – amit az elmélet képviselői nyíltan hangoztatnak is –, hogy a magánvállalkozás fogyasztói orientációja nem ültethető át a közszektorba, mint írják: „az állampolgárról, mint fogyasztóról történő gondoskodás a közszolgáltatási orientációban különbözik a fogyasztói orientációtól. Éppen ezért kerülnek előtérbe olyan témák, mint a részvétel, és a közösség felé irányuló elszámoltathatóság” (Stewart-Clarke, 1987, 170. old.). Az elmélet képviselői érzékelték, hogy közelítésük közpolitikai dilemmákat is felvet. Például a demokratikus részvétel közvetlen és közvetett formái közötti viszonyt. Azonban az volt a meggyőződésük, hogy jobb kinyitni a helyi kormányzatokat a helyi közösség irányába, és a problémákkal nyíltan szembenézni, mint visszahúzódni egy zárt, demoralizált és defenzív pozícióba, amely a helyi kormányzatok jelentős részét akkoriban jellemezte.

7. 3. 1. A közszolgálati orientációs elmélet lényege

A közszolgálati orientációs elmélet hívei egyértelműen állították, hogy bizonyos magánvállalkozási elgondolások és eszközök hasznosan asszimilálhatók a közszektorba, azonban kategorikusan elutasították „a magánvállalkozási modell” sikeres átültethetőségét. Mindennek alapján Stewart és Ranson az elmélet lényegét az alábbiakban összegezték (Stewart-Ranson, 1988):

- A közintézmények világát a társadalmi tanulás terepének kell tekinteni. A szervezeti folyamatokat úgy kell kialakítani, hogy a köztisztviselők tanuljanak az állampolgárok felvetéseiből, az öncélú közviták folytatása helyett.
- A „stratégia” fogalmát a magánszektor modelltől eltérően kell értelmezni. Nem a szervezet versenyhelyzete áll a stratégia középpontjába, hanem egy sor kifejezetten politikai cél, amelyek közösségi ambíciókat tükröznek, és a közvéleménnyel folytatott nyílt vitákban alakultak ki.

- A költségvetés készítést – ehhez hasonlóan – olyan gyakorlatnak kell tekinteni, amelyekben a döntéseket politikai alkuk alapozzák meg, és a költségvetés nem egyszerűen a „helyes válasz” eszközének felkutatása.
- A közszolgáltatások mennyiségének, minőségének, strukturáltságának indoklását a szükségletek értékelésére kell alapozni. Arról is gondoskodni kell, hogy a program eredeti céljai a közösség által megkérdőjelezhető alakban nyilvánosságra kerüljenek.
- Az értékorientált döntések a közszektort és a magánszektor egyaránt jellemzik, de a közintézmények kizárólag a közösségi csoportokban érvényesülő, felszínre kerülő értékeknek kívánnak megfelelni.
- A közintézmények irányítása rendszerint együtt jár a különböző intézmények, szervezetek és ügynökségek közötti interakciók irányításával és szervezésével; együttműködés generálásával autonóm és fél-autonóm intézmények között.
- A teljesítmény ellenőrzése nemcsak a hatékonyságra és az eredményességre vonatkozik, hanem a váratlan hatásokra és az elutasított értékeléseken nyugvó véleményekre is.
- A politikai irányítás és a személyi állomány képességének összeegyeztetése reálisan létező probléma. A közszolgáltatási etika normái nem nyújtanak elegendő alapot az egyeztetésre. A személyi állomány szakszervezeti jogokkal, önálló elgondolkodásokkal rendelkezik, kritizál, javaslatokat tesz. Nem szabad megfedkezni arról, hogy a köztisztviselők is állampolgárok, azonban ezt egyensúlyba kell hozni a közérdek érvényesítésének kötelezettségével, ami az egyes állampolgárok/fogyasztók felé történő elszámoltathatóságban is kifejezésre jut.
- A „marketing” magánszektorban használatos fogalmát át kell alakítani akkor, amikor a közösségi csoportok magatartásának befolyásolására törekszenek. A közintézményi vezetők – az öncélú manipuláció veszélyeinek elkerülése érdekében – nem mehetnek tovább a közösségben létező különböző csoport érdekek különbségeinek, feszültségeinek mérséklésénél-kiegyensúlyozásánál.
- A közösség felé irányuló elszámoltathatóság túlmegegy a szokásos pénzügyi elszámoláson. A közintézményi vezetőknek meg kell találni azokat a különböző módokat, amelyek különböző szinteken és formákban hiteles elszámolást jelentenek.

7. 3. 2. A közszolgálati orientációs elmélet értékelése

A közszolgáltatási orientáció elméletét értékelve abból indulunk ki, hogy számos ponton eltér a „public choice” elméletétől.

A szolgáltatási orientációban a fogyasztó, mint állampolgár jelenik meg, és a szolgáltatások minőségének, mennyiségének összetételének meghatározásánál a köztisztviselőket a közérdek vezérli, amellyel érdekartikulációs és érdekegyeztetési folyamatok során kerülnek kapcsolatba. Felfogásuk szerint ezzel túllépnek, mind a közvetlen, mind a közvetett demokrácia hagyományos határain, mert mint írják: „sem a képviseleti demokrácia, sem a részvételi demokrácia nem kapcsolható könnyen össze az ipari demokráciával” (Stewart-Ranson, i.m. 9. old.). Az új demokratikus részvételi formák hatékony működése érdekében a köztisztviselői állomány átképzését és beállítódásának olyan irányú formálását tartják szükségesnek, amely bátorítja őket abban, hogy keressék és ismerjék fel a közösségi csoportok igényeit és elvárásait. Ezt követően értékeljék azokat, és ezek alapján alakítsák ki a közpolitikai programok és a részletes akciók vezérelveit. Elméletileg azonban ez a szemlélet sem tudta megoldani hogyan kombinálható a közvetett demokrácia (a közérdek képviselőit produkáló hagyományos választások, akik azután a nép felhatalmazása alapján ellenőrzik a közszolgáltatásokat), és a közvetlen demokrácia (közszolgálati orientációjú köztisztviselők, az állampolgár fogyasztók részvétele a döntésben, a szolgáltatások ellenőrzésének megújítása) komplex eszközrendszere.

A közszolgáltatási orientációs elméletet érvényesítették Nagy-Britanniában a közintézményi gyakorlatban. Átfogó módon megvalósították több munkáspárti vezetésű helyi kormányzatban (Manchester, Sheffield, Hackney, Islington). Elméleti formájában az elképzelés egyértelműen a Munkáspárthoz, a Szociáldemokrata Párthoz és a Liberális Párt programjaihoz kapcsolódik. Az elmélet kidolgozásának intézménye is beazonosítható. A birminghami egyetem Helyi Kormányzati Tanulmányok Intézete (Institute of Local Government Studies) a Helyi Kormányzati Továbbképző Bizottsággal (Local Government Training Board) együttműködve dolgozta ki a koherens elmélet részleteit. Az elméletet azonban számos nem munkáspárti többségű helyi kormányzat is érvényesítette a gyakorlatban. Ezen a szinten érzékelhető a társadalmi támogatók másik, helyi kérdésekben alapvető befolyású köre: a vezető köztisztviselők. Bizonyos megszorításokkal, anélkül, hogy leegyszerűsített, egytényezős magyarázatot adnánk, megállapíthatjuk, hogy amíg a „public choice” elméletet a politikai affinitás inkább az új jobboldalhoz, a közszolgáltatási orientációs elméletet inkább a baloldalhoz – azon belül is az új baloldalhoz – vonzza.

A közszolgáltatási orientációs szemlélet gyakorlati bevezetésénél bizonyos korlátok is érzékelhetőek voltak. Az egyik korlát, amely a bevezetést nemegyszer lassította a közép- és alsó köztisztviselők nyílt vagy burkolt ellenállása volt – akik vonakodtak – az új modell kialakításában és működtetésében igényelt ismeretek elsajátításától, és beállítódásuk megváltoztatásától a közösségi csoportok irányába. A másik korlát pénzügyi volt, ugyanis az új orientáció bevezetése költséges átképzést és információs technológiai beruházásokat igényelt. Ezek a korlátok még a legsikeresebb gyakorlati bevezetési folyamat során is érzékelhetőek voltak.

Az elméleti elemzés és a gyakorlati bevezetés tapasztalatainak áttekintése alapján – összegző jelleggel – megállapítható, hogy a közszolgáltatási orientációs modell „érték portfóliója” teljesen eltér az általános menedzsment modelltől. Ezt a szembeállítást találóan jeleníti meg Christopher Pollitt – amint ezt egy táblázatban ábrázolja:

Értékkülönbségek a közszolgálati orientációs modell és a magánszektor modell között:

<i>Magánszektor modell</i>	<i>Közszektor modell</i>
- egyéni döntés a piacon	- kollektív döntés a politikában
- igény és ár	- erőforrás szükséglet
- egyéni cselekedetekre történő szorítkozás	- nyitottság a közös cselekvésre
- piaci méltányosság	- a szükséglet méltányossága
- a piaci megelégedettség kutatása	- az igazságosság kutatása
- fogyasztói szuverenitás	- állampolgárság
- a verseny, mint a piac eszköze	- kollektív cselekvés, mint a politika eszköze
- a „kilépés”, mint ösztönzés	- a véleménynyilvánítás, mint feltétel

Forrás: Pollitt, i.m. 155. old.

Irodalom

PETERS, J. – R. H. WATERMAN (1982) *In Search of Excellence: Lessons from America`s Best-run Companies*. New York: Harper and Row.

STEWART, J. – M. CLARKE (1987) „The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas”

Public Administration, 65 (2), Summer, pp. 161-78.

STEWART, J. – S. RANSON (1988) „Management in the Public Domain”. Public Money and Management, 8 (2), Spring-Summer, pp. 13-19.

STOKER, G. (1988) The Politics of Local Government. Basingstoke: Macmillan.

8. KÖVETKEZTETÉSEK, TANULSÁGOK AZ ÚJ EU TAGORSZÁGOK SZÁMÁRA

A modern közpolitikai szemlélet – a modern demokráciák immár félévszázados hagyománya – a kormányzat, a közigazgatás működésének szerves része. A modern piacgazdaságban – a társadalmi problémák mérséklésében, a gazdasági versenyképesség egyre komplexebbé váló társadalompolitikai követelményrendszerének érvényesítésében – a közpolitikai szemlélet alkalmazása megkerülhetetlen szükségessé vált.

Az elmúlt évtizedben, a tudományos életben, az egyetemi tanszékeken ez a szakismeret, és ez az elemző képesség megjelent, és fokozatosan teret hódít. Számos hazai kormányzati intézmény igényli ezt a szemléletet, a közpolitikai elemzés eszköztárának alkalmazását mind a döntéshozatal előkészítésében, mind az eredmények értékelésében. A kérdés az, hogy mennyiben használhatók ezek az ismeretek a mindennapi közintézményi gyakorlatban, hiszen ezek az ismeretek csak akkor hasznosak, ha stratégiai ívű közpolitikai programokat dolgoznak ki, amelyek kidolgozását és megvalósítását pártpolitikai konszenzus támasztja alá. Ennek hiányában azt kockáztatjuk, hogy a modernizáció, az EU konformitás szempontjából alapvető fontosságú közpolitikai problémákat megkerüljük vagy periferizáljuk, esetleg bagatellizáljuk. A hasznosulás másik feltétele a közszféra intézményi működésének autonómiája, koordináltsága, és az, hogy a civil szféra intézményei megfelelő hangerővel és szakértelemmel vezessék fel a társadalmi problémákat, mintegy nyomás alá helyezve a kormányzatot.

A hasznosítás további feltétele a közintézmények decentralizációja, devolúciója. Vagyis érdemi döntési önállóság feltételeinek megteremtése helyi szinteken is.

Milyen következtetések adódnak ebből az új közép- és kelet európai EU tagországok, így Magyarország számára?

Minden új EU tagország számára levonandó következtetés, hogy a közpolitika modernizációjában a piaci szemlélet és a piaci módszerek érvényesítése stratégiai fontosságú

tényező. A piaci kényszereknek és a piaci nyomásnak egyetlen közigazgatási-közszolgáltatási rendszer sem állhat ellen.

A második általános következtetés, hogy a közigazgatás modernizációja és a közintézményi szolgáltatások modernizációja nem választható el egymástól. Alapvető közigazgatási követelmény a közintézmények szolgáltatásszerű működtetése, és ezzel összefüggésben a szabályozás és az ellenőrzés innovációja. Ez azt igényli, hogy a szolgáltatási kritériumok érvényesítésével a közintézmények belső szervezetét és működését át kell alakítani.

Ebben a folyamatban a célok megvalósítására a köztisztviselők és a politikusok között stratégiai szövetség megkötése szükséges. A köztisztviselők nem tudnak előrehaladni a politikusok segítségével nélkül, ugyanakkor a politikusok hangzatos – rövidtávon ugyan még szavazatokat is hozó – ideológiák hangoztatásának zsákutcájába kerülhetnek a köztisztviselők támogatása nélkül. Vagyis a gazdasági, társadalmi és politikai kihívásokkal együttesen kell szembenéznük.

Magyarország az 1990-es években meghaladta a pre-weberiánus államiséget. A modern demokrácia EU konform változatának irányába haladva kettős követelmény érvényesítése szükséges:

- megkerülhetetlen a jogállamiság folyamatos fenntartása, és a változó körülményekhez igazodó erősítése. Vagyis weberi szemléleti alapokon és nyomvonalakon kell haladni.
- ugyanakkor megkerülhetetlen a piaci követelményekhez és a piaci nyomásokhoz történő igazodás, a piaci szemlélet és a piaci módszerek integrálása.

A cél tehát olyan modern államiség kiépítése, amely fogékony a komplex kihívásokra, válaszol a differenciált és minőségi társadalmi igényekre, és ösztönzi a gazdasági versenyképességet is.

Zsákutca lenne viszont, a jogállamiság helyettesítése piaci alapokon nyugvó államiséggel. Ez az államiség – a civil társadalom gyengesége, az állami és társadalmi szabályozó-ellenőrző mechanizmusok korlátai, a demokratikus tradíciók viszonylagos kialakulatlansága következtében – egyenesen a korrupció, a kliensrendszer dominanciáját eredményezné. Vagyis modernizációs perspektívában értékelve elkanyarodást jelentene.

Ez azt is jelenti, hogy a piaci szemlélet és a módszerek integrálása a közigazgatási-közszolgáltatási folyamatokba önmagában még nem modernizációs lépés. Ez „conditio sine

qua non” azaz szükséges, de nem elégséges feltétel. A vezetési-irányítási folyamatok megújítását ki kell egészíteni a közpolitikai döntéshozatal átfogó reformjával, amely magában foglalja:

- a közigazgatási döntéshozatal hatalmi-politikai hátterét,
- az érdekartikulációs és érdekegyeztetési folyamatok kiépítését,
- a racionalitás szerepének újraértékelését,
- a döntéshozatal és a megvalósítás viszonyának átalakítását.

Vagyis a közigazgatási-köszolgáltatási folyamatok átfogó, közpolitikai szemléletű megreformálását. Ez az a pálya, amely elkerülhetővé teszi a szélsőségeket és zsákutcákat. Olyan kiegyensúlyozott alappozíció alakítható ki, amelyben a közigazgatási-köszolgáltatási rendszer alapvetően olyan belső motiváció hatására változik, amely fogékony a gazdasági, társadalmi igényekre és elvárásokra. A kormányzati-közigazgatási rendszer belső motiváltságának korlátai kiválthatják a társadalmi feszültségek növekedését, és azt eredményezhetik, hogy a modernizációt a társadalom erőszakkal kényszeríti ki, vagy az EU külső késztetésként írja elő.

A kiegyensúlyozott alappozíció – a vezetési-irányítási folyamatok piaci szemléletű megújításának és a közpolitikai döntéshozatal reformjának összekapcsolása – biztosíthatja, hogy szinkronban kerüljünk a régi EU tagországokban zajló modernizációs folyamatokkal. Ezzel a hazai közpolitikai folyamatok is elmozdulnak a hagyományos „government” alapállapotból a modern államiségot jellemző „governance” alapállapot irányába.

II.

A KÖZPOLITIKA ALAPVETŐ PROBLÉMAKÖREI

A közpolitika viszonylag fiatal tudomány. Az 1950-es évektől kezdődően fokozatosan épült ki, és nemzetközi viták során kirajzolódtak azok a témakörök, amelyek jelenleg a közpolitika főbb alkotórészeit képezik.

E témakörök közül a következő részben az alábbiak tárgyalását vesszük sorra:

- az állam és a bürokrácia helye és szerepe,
- a közpolitikai döntéshozatal hatalmi összefüggései,
- érdekegyeztetés és közpolitikai döntéshozatal,
- a közpolitikai döntéshozatal racionalitása,
- a döntéshozatal és a megvalósítás viszonya,
- a közpolitikai folyamat szereplői,
- a közpolitikai döntéshozatal politikai-intézményi keretei az Európai Unióban,
- az Európai Közigazgatási Tér irányelvei az Európai Unióban.

A közpolitikai tudományokban az elmúlt évtizedekben kialakult nagyhatású elméletek és tudományos viták előkészítő-alapozó funkciót töltöttek be a közigazgatási modernizációban. A közpolitikai elméleti háttér heterogén. Számos, nagy hatású elmélet létezik egymás mellett, és vitatkozva ösztönzik egymást újabb felismerésekre. Ezek az elméletek „túléltek” a hagyományos közigazgatást, és a közpolitikai reformfolyamatok ösztönzői napjainkban is hatnak.

1. AZ ÁLLAM ÉS A KÖZPOLITIKA VISZONYÁNAK ELMÉLETI KÖZELÍTÉSEI

Az állam az egyik legjelentősebb közpolitikai szereplő; tevékenysége elkíséri az embert a szó szoros értelmében „a bölcsőtől a sírig”. Az állami intézmények szolgáltatásai nemcsak a születéshez és a halálhoz kapcsolódnak, hanem felölelik – az oktatástól, a gyógyítástól kezdve, a szociális segélyezésen keresztül egészen a lakóhelyi szolgáltatásokig – az emberi élet leglényegesebb területeit is.

Századunk során az állami szolgáltatások egyre jobban szerteágazódtak, és olyan gazdasági területeken is megjelentek, amelyek hagyományosan a magánvállalkozások területének számítottak (Saunders, 1980, 140. old.).

Az állam közpolitikai szerepvállalására vonatkozóan különböző nagyhatású elméletek léteznek egymás mellett.

1. 1. A liberalizmus

A klasszikus liberalizmus elméletét a demokrácia ókori görögországi modellje inspirálta. Rousseau valamint Mill óta a demokrácia fokmérőjének a lehető legszélesebb társadalmi részvételt tekintették. Kezdetben a liberális szemlélet a közvetlen és aktív részvételt tekintette alapvető fontosságúnak, azonban később a liberális szemlélet jelenlegi képviselői a rendszeres választásokat, a közvetett részvételt állították középpontba (Schumpeter, 1947). Az elmúlt évtizedekben a közvetett részvételen belül a rendszeres választásokkal egyenrangú fontosságú tényezőnek tekintik a különböző nyomásgyakorló csoportok tevékenységét. Sőt! Egyes nézetek szerint (Beer, 1965) a különböző nyomásgyakorló csoportok szerepe a meghatározó, és a rendszeres választás eredményének befolyásoló szerepe másodlagos. Így ebben a szemléletben a közpolitikai folyamat lényegében olyan alkufolyamat, amely egyfelől a kormányzati- és a közintézmények, másfelől a munkavállalói és munkaadói szervezetek között zajlik. A jóléti állam körülményei között az alku folyamatba kapcsolódnak a különböző társadalmi rétegek érdekvédelmi csoportjai is.

Angliában Beer elméletét Jordan és Richardson fejlesztette tovább (Jordan-Richardson, 1987). Szerintük Anglia már elérte a „poszt-parlamentáris” demokrácia stádiumát, ahol is a közpolitikai témákat – felmerülésüktől, a döntéshozáson keresztül a megvalósítási folyamatokig – a közintézmények és a nyomásgyakorló csoportok közötti alkufolyamatok határozzák meg.

Liberális szemléletben fejlesztette ki „poliarchia” elméletét Robert Dahl. Szerinte a modern ipari államokban a hatalom különböző csoportok között oszlik meg úgy, hogy egyik sincs domináns helyzetben (Dahl, 1961). Dahl – New Havenben vizsgálódva – kimutatta, hogy a döntések háttérében nincs domináns csoport, vagyis az egymást követő döntések nyertesei és vesztesei nem jelentenek azonos csoportokat.

Dahl nézeteit Nelson Polsby finomította (Polsby, 1963). Hangsúlyozta, hogy a hatalom megosztása nem jelenti azt, hogy a megosztás egyenlő módon történik. Állítja, hogy a hatalmi különbségek lényegesek, de nincs olyan csoport, amely teljesen befolyás nélkül lenne, mert a hatalom forrásai – pénz, információ, szakértelem – nem kumulálódnak, és a források közül egyik sem kerül domináns helyzetben a másikkal szemben.

Dahl elméletét alkalmazta „pillarizációs” elméletében Lijphart (Lijphart, 1982). Elmélete szerint a holland közpolitikai folyamatok lényegében három társadalmi csoport – a kálvinisták, a katolikusok és a szekularizált humanisták – közötti kompromisszumokra vezethetők vissza.

Dahl elméletének másik leágazása Downs „public choice” elmélete – ezzel már részletesen foglalkoztunk –, amelyben a közpolitikai folyamat olyan piaci folyamatnak tekinthető, amelyben a politikai vezetők versenyeznek a szavazatokért azért, hogy képesek legyenek a különböző nyomásgyakorló csoportok igényeinek megfelelni.

1. 2. Az elitizmus

A pluralista elméletekkel szemben – lényegében Pareto és Mosca nézeteire támaszkodva – alakult ki a közpolitikai folyamatok elitista értelmezése. Mosca szerint eddig a civilizáció története során mindig két politikai osztály jött létre, az uralkodó és az alávetett osztály (Mosca, 1939). Az uralkodó osztály mindig kisebbség, amely monopolizálja a hatalmat, és minden közfunkciót meghatároz. A kisebbséget alkotó elit különböző módon jut hatalomhoz, vagy forradalmi fellépés, vagy katonai puccs, vagy az öntöző művek feletti ellenőrzés megszerzése útján, ahogyan ez az ókori Kelet civilizációiban történt.

Az elitelmélet különböző módon hatott a közpolitikai gondolkodásra. Bottomore egyrészt azt állítja, hogy az uralkodó elit nem homogén. Másrészt megkülönbözteti az uralkodó elitet és a politikai osztályt, amely az ellenzéki politikai pártok és a szakszervezetek vezetőiből, független politikai szakértőkből és politikai intellektuelekből áll (Bottomore, 1966).

Az elitelméletek tehát a közpolitikai folyamatok szereplői körét szűkebben vonják meg, mint a pluralisták. Szerintük a közpolitikai folyamat szereplői a társadalom kisebbségét alkotják. Úgy vélik, hogy ez az elit nem monolit tömb, de a hatalom forrásai – a hivatali cím, a vagyon, a technikai szakértelem – ezekben az elitesz csoportokban kumulálódva fordulnak elő.

Az elitelméletek klasszikusának tekintett C. Wright Mills az Egyesült Államok közpolitikai folyamatait tanulmányozva kimutatta, hogy a legfőbb hatalmi forrás az intézményesedett hivatali pozíció, és ezeket a vezető pozíciókat egy meghatározott csoport a központi hatalom szintjén monopolizálja (C. Wright Mills, 1956).

Ezen a ponton jelentkeztek olyan közelítések, amelyek az elitista és a pluralista koncepció összeháborítására törekedtek. Az okfejtés első tétele, hogy az elitek között versengés érvényesül. Hiszen a rendszeres választásokon politikai pártok versengenek, a választások között, pedig nyomásgyakorló csoportok elitjei versengenek a bürokratikus elitek feletti befolyás megszerzéséért. Így végül is a modern államok közpolitikai folyamatai demokratikus elitizmusként jellemezhetők, ahol nemcsak az elitek versengése zajlik, hanem az elitek kölcsönös helyettesítése, helycseréje és körforgása is.

Nemcsak összeháborító jellegű törekvések jelentkeztek a pluralista és elitista elméletek között, hanem a kétféle közelítés közötti különbséget hatványozottan hangsúlyozó elméletek is. Miliband például hangsúlyozza, hogy a pluralizmust és az elitizmust egy világ választja el egymástól, a két elmélet semmiképpen sem összeháborítható, mert az uralkodó elit tulajdonképpen hasonló szociális csoportokból származik. Így szó sem lehet pluralizmusról, hiszen az uralkodó elit domináns csoportérdekeket, azaz osztályérdekeket érvényesít.

1. 3. A neomarxizmus

Ez a gondolatmenet már a közpolitikai folyamatok neomarxista szemléletű felfogásához vezet át. Miliband szerint a modern társadalmakat is jellemzi a vagyon koncentrációja a népesség kicsiny csoportjának kezében. Hangsúlyozza a gazdasági hatalom és a politikai hatalom közötti összefüggéseket, vagyis azt, hogy a gazdaságilag domináns osztály, döntő politikai hatalmat gyakorol. Az állam tehát nem semleges, még kevésbé a közös érdekfelületek mentén kompromisszumok kialakítására törekvő erő, hanem osztályhatalmi eszköz. Ezért Miliband elméletét „instrumentalizmusnak” nevezik.

Miliband szerint az állam alapvető funkciója a tőke felhalmozódás elősegítése. Ez a jogi és a gazdasági szabályozás fő célja, és ezt a célt szolgálja az infrastruktúra fejlesztése. A tőke

akkumuláció támogatása érdekében az állam elnyomó mechanizmusokat is működtet, és ezért törekszik az állam fenntartási költségeinek csökkentésére is (Miliband, 1977).

Lényegében ezen a nyomvonalon halad O'Connor elmélete is (O'Connor, 1973). Megkülönbözteti a szociális beruházás, a szociális fogyasztás és a szociális kiadás fogalmát. Szociális beruházás az, amely növeli a munkaerő termelékenységét. Ilyen például az infrastruktúrafejlesztés. A szociális fogyasztás csökkenti a munkaerő újratermelésének költségeit, például a szociális biztosítás formájában. A szociális kiadás, pedig erősíti a szociális harmóniát. O'Connor szerint mindez a monopoltőke érdekeit szolgálja, amely réteg olyan államot működtet, amely osztályöntudatos vezetőkől áll.

Miliband szemléletéhez hasonló Poulantzas felfogása az állami funkciók „eszköz” jellegét illetően. Ugyanakkor vitatkozik is Milibanddal abban, hogy az állami tisztségviselők származásának szociális forrásvidéke egyáltalán nem lényeges. Poulantzas szerint (Poulantzas, 1973) a monopoltőke nem személyes képviselők delegálásával irányít, hanem strukturális kényszerek útján. Vagyis az államban az történik, amit a monopoltőkés osztály elhatároz.

Miliband viszont túlzott determinizmussal vádolja Poulantzast. Szerinte az állami tevékenység viszonylagos autonómiával rendelkezik. Egyrészt azért, mert a monopoltőkés érdekek között a hosszú távú stratégiai érdekek a mérvadók, és a rövidtávú érdekek érvényesítésében az állam már taktikai szempontokat is követve rugalmasabban jár el. Másrészt a tőkések osztálya sem monolit tömb. Érdekeik – akár lényeges pontokon is – különböznek egymástól, feszültség is alakulhat ki közöttük az érdekérvényesítés során. Ez teremti meg az állami tevékenység manőverezési lehetőségeit, a viszonylagos autonómia alapját (Miliband, 1977).

Ezen a ponton a marxista szemlélet lényegesen különbözik az elitista közelítéstől. Mindkét felfogás lényegesen szűkebben vonja meg a közpolitikai folyamat szereplőinek körét, mint a liberális felfogás. Ugyanakkor az elitista felfogásban a hatalmi források kumulatív jellegű birtoklása alapján az állam független, amíg a marxista felfogásban az állam lényegében eszköz, még akkor is, ha viszonylagos autonómiával rendelkezik.

1. 4. A korporatizmus

Az állami szerepvállaláshoz kapcsolódó áttekintés nem lenne teljes a negyedik nagyhatású elmélet a korporatív felfogás jellemzése nélkül. Mindenekelőtt meg kell különböztetni a

korporatizmus állami és társadalmi változatát (Schmitter, 1974). A korporatizmus hagyományos állami változata – amely főleg a fasiszta Olaszországban és részlegesen a náci Németországban vert gyökeret – nyilvánvalóan autoritáriánus és antiliberális.

Más a helyzet azonban a társadalmi korporatizmussal. Ezt a hetvenes években a gazdasági válságjelenségek – az egyes nemzetgazdaságok között növekvő rivalizálás – kényszerítették ki. Schmitter felfogásában ez a korporatizmus nem ellentétes a liberalizmussal. Sőt úgy is felfogható, mint a liberalizmus új, megváltozott válságtünetekkel terhes feltételekre illeszkedő változata, alternatívája. Ugyanis a liberális demokrácia érdekérvényesítési mechanizmusai változnak, de eközben nem veszítik el plurális természetüket, csupán az érdekérvényesítés jellege változik. Az érdekérvényesítő szervezetek között középponti helyzetbe kerülnek a munkáltatók és a munkavállalók szervezetei, és ezek a szervezetek intézményesített kapcsolatot építenek ki az állami szervekkel. Ezek az intézményesített kapcsolatok az érdekérvényesítő szervezeteket – Middlemas szavaival – „kormányzó intézményekké”, azaz a kormányzat intézményesedett részeivé változtatják (Middlemas, 1979, 372.o.). Tehát pontosan ellentétes folyamat zajlik le, mint a hagyományos, állami korporatizmus esetében. A fasiszta Olaszországban például az állam dominálta a munkavállalói és munkáltatói szervezeteket, vagyis az állami irányítás hajtószíjaivá változtatta őket. Ezzel ellentétben a társadalmi korporatizmus lényege, hogy a társadalmi érdekérvényesítés mechanizmusai az állami tevékenység intézményeit belülről és kívülről befolyásolják, és így a társadalmi érdekek érvényesítésének új lehetőségei tárulkoznak fel. Nyugat-Európában ez a tendencia korporatív jellegű államok kiépüléséhez vezetett, ahol az érdekérvényesítés döntő terepét az állam, a munkavállalók és a munkáltatók közötti „háromszögek” alkotják. Más a helyzet az Egyesült Államok esetében. A korporatizmus megjelenése itt nem vezet el újfajta, a társadalmi korporatizmus bázisán tevékenykedő állam kialakulásához, de a különböző közpolitikai területeken megjelenik a korporatív jellegű érdekérvényesítés anélkül, hogy általános intézményes formákat kifejlesztene (Milward és Francisco, 1983).

Eszerint a válságtünetek és a versenykörülmények szorítása az államot korporatív jellegű kapcsolatok kifejlesztése irányába kényszeríti. Ezek a kapcsolatok közvetlenül vagy közvetve a gazdasági érdekérvényesítéshez kapcsolódnak, és szimbiózisban élnek az egyéb területeken érvényesülő liberális, pluralista érdekérvényesítéssel.

A négy különböző elmélet áttekintése alapján kiderül, hogy felfogásuk lényegesen különbözik az állam közpolitikai szerepvállalásának jellegében, a közpolitikai szereplők körében, az állam és a közpolitika egyéb szereplőinek kapcsolatrendszerében.

Figyelemreméltó az is, hogy egy-egy szemléleti alapvetésen belül is fellelhetők különbségek, viták, alternatív jellegű közelítések.

A pluralista szemléletben az állam beleszövődik az érdekérvényesítő folyamatok közegébe. Valamilyen mértékben mindenki a közpolitikai folyamatok szereplője. Az elitista szemléletben az állam olyannyira kiemelkedik, függetlenedik, hogy majdnem kizárólagos közpolitikai szereplővé válik. A neomarxista szemléletben az állam eszköz egy szűk csoport kezében és a többi csoportnak nincs befolyása a közpolitikában. A korporatizmus a középpontba állítja a gazdasági kérdéseket, de ezt, mint érdekérvényesítést teszi. Ezáltal – a pluralizmushoz hasonlóan – a társadalom széles rétegeit, azok szerveződéseit vonja be a közpolitika szereplői közé.

Irodalom

- BEER, S. H. (1960) *Modern British Politics*. Faber&Faber, London.
- BOTTOMORE, T. B. (1966) *Elites and Society*. Penguin, Harmondsworth.
- DAHL, R. A. (1961) *Who Governs?* Yale University Press, New Haven.
- JORDAN, A. G. AND J. J. RICHARDSON (1987) *British Politics and the Policy Process*. Unwin Hyman, London.
- LIJPHART, A. (1982) *Verzuiling, pacificatie en kentering in nederlandse politiek*. De Bussy, Amsterdam.
- MIDDLEMAS, K. (1979) *Politics in Industrial Society*. Andre Deutsch, London, 372. old.
- MILIBAND, R. (1977) *Marxism and Politics*. Oxford University Press, Oxford.
- MILLS, C. W. (1956) *The Power Elite*. Oxford University Press, New York.
- MILWARD, H. B. AND R. A. FRANCISCO (1983) „Subsystem Politics and Corporatism in the United States”, *Policy and Politics*.
- MOSCA, C. (1939) *The Ruling Class*. McGraw Hill, London.
- O'CONNOR, I (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. St. Martin's Press, New York.
- POLSBY, N. W. (1963) *Community Power and Political Theory*. Yale University Press, New Haven.
- POULANTZAS, N. (1973) *Political Power and Social Classes*. New Left Books, London.

SCHMITTER, P. (1974) „Still the Century of Corporation”. Review of Politics, 36.

SCHUMPETER, J. (1947) Capitalism, Socialism and Democracy. Allen Unwin, London.

2. A BÜROKRÁCIA ÉS A KÖZPOLITIKA VISZONYÁNAK ELMÉLETI KÖZELÍTÉSEI

Az állam közpolitikai szerepvállalásának egyik lényeges mozzanata a bürokrácia szerepe a közpolitikai folyamatokban.

A bürokrácia helyéről és szerepéről – az előző fejezetekben elemzett – négy nagyhatású közpolitikai elmélet kölcsönviszonyai szintén jellemzésre érdemesek.

A pluralizmus szerint a bürokrácia szerepe kettős: részben saját érdekeit érvényesíti, részben reagál a társadalmi környezetből származó csoportos vagy egyéni nyomásgyakorlásra.

Az elitista elméletben a bürokrácia – amely a modern időszakban szerteágazó tevékenységet folytató és az egész társadalmat átfogó megszervezetekben tevékenykedik – önálló, meghatározó szerepet betöltő hatalmi forrás.

A neomarxista szemléletben a bürokrácia az osztályérdekek érvényesítésének eszköze, habár egyes marxisták ezt az elképzelést finomítják. Szerintük a bürokrácia nem kizárólag kívülről determinált, mechanikus gépezet, hanem viszonylagos autonómiával is rendelkezik. Különösen érvényes ez akkor, ha erőegyensúly alakul ki az uralkodó osztály egymással vitatkozó csoportjai között (Miliband, 1969; Poulantzas, 1973).

A korporatizmus szerint, a bürokrácia a modern időkben különösen gazdasági területen tölt be meghatározó szerepet.

A fenti elméletek között törésvonalak húzódnak. Az egyik törésvonal egyik oldalán az elitisták állnak, akik szerint a bürokrácia szerepe meghatározó és növekvő mértékű, a másik oldalon a marxisták állnak, akik szerint a bürokrácia alapvetően eszköz egy szűk csoport kezében.

A fenti felfogásokkal egyaránt szemben áll a liberalizmus és a korporatizmus, amely szerint a dinamikus és célirányos társadalmi érdekérvényesítés a meghatározó, és a bürokrácia csak a keretfeltételeket biztosítja az érdekérvényesítési folyamatok számára. Szerintük, ahol a részvételi demokrácia életerős, ott a bürokratizmus jól ismert betegségei nem alakulhatnak ki.

2. 1. A pluralizmus

A pluralista szemléletű Roberto Michels kiterjesztette Weber bürokrácia elméletét a modern politikai tömegpártok tevékenységére is. Szerinte a tömegpártokban és a szakszervezetekben a hatalom maroknyi „profí” kezében összpontosul, akik az „amatőr”, azaz szakértelem nélküli párttagságot manipulálva irányítanak (Michels, 1915).

Michels közvetlen politikai célzattal mindehhez hozzáteszi, hogy ez a tendencia a szocialista-szociáldemokrata tömegpártok esetében azt is jelenti, hogy a radikális és szocialista politikusok elszakadnak az általuk csak szavakban képviselt tömegektől, és saját vezető pozícióik megtartása érdekében a tőkésosztállyal kötnek kompromisszumot.

A pluralisták – Max Weber nyomán – nem vitatták, hogy a politikusok inkább bürokrataként és nem a népiérdekek szolgálóiként viselkednek az iparosodott társadalmakban. Ugyanakkor – Webertől eltérően – úgy vélték, hogy a bürokrácia ellenőrizhető független intézmények segítségével, ezért a politikai rendszer pluralista jellege feltétlenül megőrzendő.

Ezt először az elitista Mosca kritizálta (Mosca, 1939), majd Burnham gondolta tovább (Burnham, 1942). Szerinte a fejlett ipari társadalmak a társadalmi élet minden területén bürokratikus szervezeteket fejlesztettek ki, amelyeket egy „új osztály”, a „menedzserek” osztálya irányít. Burnham szerint ez az osztály homogén és domináns pozíciót foglal el a politikai rendszerekben. Így lényegében nem ellenőrizhető.

Ez a „pesszimiztikus”, végletes álláspont váltotta ki a pluralista nézetek újabb hullámát, a „public choice”, a „közösségi választások” elméletét, amely nem állt meg a pesszimizmusnál, hanem más megoldásokat keresett az ellenőrzésre.

Ahogy ezt már részletesen kifejtettük, a „public choice” elmélet válaszában lényege, hogy miután a bürokratikus típusú redisztribúció monopóliumok kialakulásához, elosztási egyenlenségekhez és kiáltó igazságtalanságokhoz vezet, ezért a modern államoknak is fordulatot kell végrehajtani a piaci szemléletű elosztás irányába.

A modern demokráciák gazdaságelméleti megközelítését alkalmazva Niskanen, Tullock és Buchanan (Buchanan és Tullock, 1962; Niskanen, 1971) úgy találták, hogy a modern bürokráciák monopóliumokként viselkedve – öntörvényűen és tehetetlenségi nyomatóktól hajtva – intézményük bővítésére és az erőforrások pazarló felhasználására törekednek.

Ezt az általános tendenciát viszont csak a piaci erők bevonásával lehet korlátozni. Gazdaságos és hatékony kínálat is csak ezen a módon képzelhető el, különben a bürokratikus intézmények monopóliuma szükségképpen túlkínálathoz vezet el.

Az 1980-as évek reformjai – a piaci szemlélet és piaci módszerek, valamint a magánvállalkozások bevonása a közszektorba – azután újabb tapasztalatok kialakulását eredményezték.

Kiderült, hogy a bürokratikus magatartás is változik az újabb követelményeknek megfelelően. A bürokratikus magatartás már nem hordozza magában – szükségszerűséggel – a szervezet növelésének tendenciáját.

Smith például kimutatja, hogy ha a köztisztviselőket érdekeltté teszik a közszolgáltatások privatizálásába és „kiszerezésébe”, akkor kisebbítik a bürokratikus szervezeteket, és az új helyzetben a közintézményeknél nemegyszer a kisebb szervezetek köztisztviselőit jobban fizetik, mint a nagy szervezetek alkalmazottait (Smith, 1988).

2. 2. Az elitizmus

Az elitista elméletek szerint a pluralisták és marxisták nem gondolták végig a bürokrácia növekvő és meghatározó jellegű szerepvállalásának következményeit.

Szerintük a pluralisták túlbecsülik a verseny bevetésének és a bürokrácia piaci erőktől történő korlátozásának hatását. A neomarxisták, pedig túlzottan közvetlenül vezetik le a gazdasági hatalomból a politikai hatalom természetét.

Az elitista elmélet legnagyobb hatású kifejtője C. Wright Mills (Mills, 1956). Szerinte a bürokráciák korlátozása és ellenőrzése azért lehetetlen, mert miközben a bürokráciák teljesítőképessége rendkívül megnövekedett, addig az egyének és közösségeik képességei lényegében változatlanok maradtak. Az egyének gondolkodásmódja és tapasztalatai mindennapi életük körülményeiből fakadnak, amelynek alapján lehetetlen tájékozódni a nagy szervezetek világában. Mindennapi életük viszont magán viseli a nagy szervezetek tevékenységének következményeit.

Mills a bürokratikus szervezetek roncsoló tevékenységének katasztrofális következményeit csak úgy véli elkerülhetőnek, ha az intellektuelek, a tudósok és a professzorok vállalják a bürokráciák ellenőrzésének politikai felelősségét.

Ennek a tételnek illuzórikus jellegére már Bachrach rámutatott. Szerinte az intellektuelek könnyen megvásárolhatók, másrészt a politikai felelősség vállalásához érték-konszenzus szükséges, amelynek kialakítására az intellektuelek köztudomásúan nehezen képesek.

Mills abból indul ki, hogy a bürokratikus hatalomban a döntéshozatali mechanizmus centralizált, és ezért az intellektuelek csoportja képes a viszonylag kevés számú központi döntés befolyásolásán keresztül az egész bürokratikus rendszer ellenőrzésére.

Lipset ezen a ponton kezdi ki Mills elméletét (Lipset, 1950). Állítja, hogy a hatalom burnhami értelemben véve nem homogén, csak a formája az. A döntések elemzése azonban megmutatja, hogy különböző szociális milióból származó, különböző irányú képzettséggel és szakértelemmel bíró, különböző kulturális értékorientációjú köztisztviselők működnek közre a döntések meghozatalában és megvalósításában. Ezért a köztisztviselők is ellenőrzik – befolyásolják egymást, amely megnehezíti egy szűk csoport dominanciáját a bürokratikus szervezeteken belül.

Hasonló nyomvonalon haladva Kingsley már némileg korábban felveti, hogy az osztályérdekeket érvényesítő bürokráciákat a XX. században „képviselési bürokráciává” kell átalakítani azzal, hogy a köztisztviselőket a különböző társadalmi csoportokból egyaránt toborozni kell. Ez aztán, az utóbbi évtizedekben olyan politikai harc alakját öltötte, amelyben a nemek, az etnikai kisebbségek, az elmaradt régiók és elnyomott vallási csoportok egyenlő képviselési lehetőségét követelték (Kingsley, 1944).

Elmélete szerint, ezen az úton ténylegesen ki lehet alakítani olyan bürokratikus intézményrendszert, amely kiegyensúlyozottan működik, de nem azért, mert független és semleges értékorientációhoz igazodik, hanem mert a változatos értékorientációk, szakértelem és szociális eredet miatt különböző oldalról befolyásolja a döntéseket.

2. 3. A korporatizmus

A korporatista közelítés (Gould, Winkler) abból indul ki, hogy a hatalom kiegyensúlyozó tényezőjévé a középosztály vált (Gould, 1981; Winkler, 1976). A tőkés vállalkozók nem dominálnak többé, szűk elit csoport hatalmáról sem beszélhetünk, hanem a magánvállalkozás és a közösségi szolgáltatások olyan kombinációja érvényesül, amelynek erős középosztály a garanciája. Az állami döntések determináltak gazdaságilag, de nem a tőkéssz osztály profitérdekeit érvényesítik – poláris társadalmi ellentmondásokat kiváltva, ahogyan ezt a neomarxisták állítják –, hanem egy heterogén középosztályét.

A korporatív felfogásban sem homogén a bürokratikus intézményrendszer. Ez abból származik, hogy az intézményrendszer működésének alapját képező középosztály maga is heterogén. A döntések heterogenitásának másik garanciája, hogy az állam a döntéshozatal folyamatába bevonja a társadalom érdekérvényesítő szervezeteit is, a munka világában, pedig a munkáltatók és a munkavállalók szervezeteiből, valamint az állami intézményekből álló döntéshozatali mechanizmust működtet.

Irodalom

- BUCHANAN, J. M. AND TULLOCK, G. (1962) *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press. Ann Arbor Mich.
- BURNHAM, J. (1942) *The Managerial Revolution*. Putnam, London.
- GOULD, A. (1981) „The Salaried Middle Class in the Corporatist Welfare State”. *Policy and Politics*, 9 (4).
- KINGSLEY, J. D. (1944) *Representative Bureaucracy*. Antioch Press, Yellow Springs, Ohio.
- LIPSET, S. M. (1950) *Agrarian Socialism*. University of California Press, Berkeley.
- MICHEL, R. (1915) *Political Parties*. Constable, London.
- MILIBAND, R. (1977) *Marxism and Politics*. Oxford University Press, Oxford.
- MILLS, C. W. (1956) *The Power Elite*. Oxford University Press, New York.
- MOSCA, C. (1939) *The Ruling Class*. McGraw Hill, London.
- NISKANEN, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, New York.
- POLSBY, N. W. (1963) *Community Power and Political Theory*. Yale University Press, New Haven.
- POULANTZAS, N. (1973) *Political Power and Social Classes*. New Left Books, London.
- SMITH, B. C. (1988) *Bureaucracy and Political Power*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- WINKLER, J. (1976) „Corporatism.” *Archives Europeennes de Sociologie*. XVII. (1)

3. A KÖZPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL KÜLÖNBÖZŐ ÖSSZETEVŐI

A különböző elméleteket elemezve a közpolitikai döntéshozatal három alapvető összetevőjét kívánjuk kiemelni. Egyrészt a közpolitikai döntéshozatal és a hatalmi dominancia összefüggéseit, másrészt a döntések és az érdekérvényesítési folyamatok kapcsolatát, harmadrészt a racionális motívumok és az intuíció viszonyát a döntéshozatali folyamatban.

3. 1. *Hatalmi dominancia és döntéshozatal*

A közpolitika történetében – a döntéshozatal és a hatalmi dominancia összefüggéseit – először az elitista koncepciók tették vizsgálat tárgyává, és ehhez kapcsolódóan már az 1950-es években tudományos vita bontakozott ki a közpolitikában.

Először Floyd Hunter (1953) vizsgálta a hatalom megosztását Atlantában, Georgia államban. Véggkövetkeztetése az volt, hogy a város irányítása szűk csoport kezében összpontosult. Ezt az állítást C. Wright Mills terjesztette ki makroszintre nagyhatású elitelméletében (1956). Eszerint az Egyesült Államokban a politikai döntéshozatal – vezető üzletemberekből, magas rangú katonákból és közintézményi vezetőkből álló – szűk csoport kezében összpontosul. Az elitisták olyan döntéseket vizsgáltak, amelyekben a döntéshozatal során nyílt konfliktusok jelentkeztek. Ezeket a döntéseket elemezve jutottak arra a következtetésre, hogy a közpolitikai döntések természete kumulatív, az előnyök és a hátrányok bizonyos társadalmi csoportoknál halmozódnak, és nincs semmiféle kompenzatív mechanizmus a sorozatos hátrányokat elszenvedő csoportok számára.

Robert Dahl már – egy, 1958-ban megjelent tanulmányában – vitatta az elitisták állításait – mint írta: „egy uralkodó elit nyilvánvaló léte sem az Egyesült Államok, sem bármiféle közösség szintjén, mindezidáig meggyőzően nem bizonyított” (Dahl, 1958, 469. old.).

Az 1960-as évek elején megjelent Dahl könyve New Havenről (1961), amely alapjaiban kérdőjelezte meg az uralkodó elit elmélet állításait. Dahl igen hosszú időtávban – az 1780-as évektől az 1950-es évekig – vizsgálta meg, kik befolyásolták a városban a helyi politikai döntéseket. Nem egyszerűen a részt vevő személyek körét vizsgálta, hanem kiterjesztette a vizsgálatot, a hatalmi befolyást gyakorló csoportok körére is. Vagyis a hatalmi dominanciát nem egyszerűen a döntésekben történő formális, pozícionált részvétellel azonosította, hanem kiterjesztette a hatalmi befolyásra is. Definíciója szerint A abban a mértékben rendelkezik

hatalommal B felett, amennyiben olyan cselekvésre tudja rávenni B-t, amit egyébként az nem tenne meg. Ebben a hatalmi szemléletben Dahl három alapvető területen – a városfejlesztésben, a közoktatásban és a politikai kinevezéseknél – vizsgálta a döntéshozatali folyamatokat. Végkövetkeztetése az volt, hogy New Havenben, a vizsgált időszakban az oligarchiától a „poliarchiáig” ívelő tendencia érvényesült.

Ez azt jelentette, hogy az elitelméletek csak a kezdeti állapotokra nézve rendelkeztek relevanciával, és utána a hatalom, már nem egy meghatározott csoport kezében összpontosult, hanem a hatalmi befolyás megoszlott és széttöredezett a helyi társadalom különböző csoportjai között. Az egyik területen érvényesülő viszonylagos hatalmi előnyöket kiegyenlítette a másik területen a másik csoport kedvező pozíciója. Vagyis a különböző területeken fennálló előnyök nem kumulálódtak. Dahl azt is megfigyelte, hogy a kulcsdöntésekben esetenként kialakuló direkt befolyási túlsúlyt az állampolgárok közvetett módon a kettő- három- és négyévente megtartott választásokon szavazataikkal ellensúlyozták.

Dahl munkája új fejezetet nyitott a hatalommegosztásról folyó vitákban. Főleg azáltal, hogy a politikai döntéshozatalban megkülönböztette a közvetlen részvételt az intézményesített és nem intézményesített befolyástól, és a döntések tartalmát és célját a részvétel és a befolyás együttes elemzése alapján vizsgálta. Dahl elemzéseit a nyílt konfliktusok jelentkezésével járó döntésekre korlátozta, és kijelentette, hogy a hatalom három lényeges összetevője – az információ, a pénz és az intézményes pozíció – nem kumulatív módon kapcsolódik egymáshoz, hanem az egyes társadalmi csoportok – ha nem is egyenlő mértékben, de – kompenzálni képesek egy-egy hatalmi összetevő tekintetében fennálló hátrányaikat.

Dahl fellépését követően – rövidesen – megfogalmazódott a neoelitista válasz. Dahl felfogását – a hatalom megosztásáról – Bachrach és Baratz kritizálta, és finomította tovább (Bachrach és Baratz, 1962).

Azzal érveltek, hogy a hatalom megosztásáról alkotott képhez nem elegendő a kulcsdöntések és az aktuális politikai magatartás elemzése. Ehhez hozzátették, hogy a hatalom megosztásának releváns képe nem alkotható meg csupán a nyílt konfliktusos döntések elemzése alapján. A közpolitikai folyamatokban rejtett konfliktusok is munkálnak, amelyek különböző intézményes elnyomó és terelő mechanizmusok következtében nem képesek felszínre törni. Vagyis nemcsak pozitív, hanem negatív irányultságú befolyás is érvényesülhet. Eszerint hatalomról beszélhetünk akkor is, ha A olyan intézményes eljárások, valamint társadalmi és politikai értékek kialakítására és megerősítésére fordítja energiáit, amellyel a közpolitikai folyamatokat korlátozni képes, olyan témákra, amelyek nem sértik A

(azaz a saját) érdekeit. Ennek alapján szerintük a hatalomnak – mint a pénzérmének – két oldala van. Az egyik – a Dahl által feltárt oldal – a közpolitikai kulcstémák, amelyekben nyílt konfliktusok megoldása folyik. A másik oldal – ezt Bachrach és Baratz nem-döntéshozatali folyamatnak nevezi –, amelyben a konfliktusok elnyomása történik meg annak érdekében, hogy azok ne kerüljenek be a politikai küzdőtérbe.

Tulajdonképpen mit is jelent a nem-döntéshozatali folyamat? Ezt a kérdést a két kutató egy 1963-ban, írott tanulmányában válaszolja meg (Bachrach és Baratz, 1963). Eszerint a nem-döntéshozatali folyamat lényegében nem más, mint az aktuális döntéshozatali folyamat korlátozása, mégpedig a domináns közösségi értékek, mítoszok és hiedelmek manipulálásával. Ez a manipulációs törekvés kiterjed a politikai intézményekre és folyamatokra is.

A nem-döntéshozatali alaphelyzet az, amikor domináns értékek, tiszteletben tartott játékszabályok, a csoportok közötti hatalmi viszonyok egyenlőtlensége segítségével megakadályozzák, hogy valamilyen közösségi kezdeményezés az intézményes politikai folyamatban megjelenő napirenddé fejlődjön. Így nem alakul ki döntéshozatali kényszer sem, mert éppen a közpolitikai döntést kikényszerítő-készítő alaphelyzet kialakulását akadályozzák meg. Újból emlékeztetni szeretnék arra, hogy a nem-döntéshozatali alaphelyzet nem tévesztendő össze azzal az alaphelyzettel, amikor a döntési kényszer már létrejött, és ennek ellenére nem döntenek, és nem cselekszenek. A nem-döntéshozatali alaphelyzet lényege éppen az, hogy a döntési kényszerhelyzet kialakulását akadályozzák meg direkt, vagy indirekt eszközökkel. Ebben az alaphelyzetben a közpolitikai problémák rejtve maradnak, nem intézményes módon válnak a politikai nyilvánosság témájává.

Ehhez a felfogáshoz kapcsolódva, Easton rendszerelméletében „kapuőrökről” (gatekeeper) beszél, akik szabályozzák-terelik a csoportigények bekerülését vagy kimaradását a politikai küzdőtérből. A hatalom – pénzérméhez hasonló – két oldalát a Bachrach-Baratz szerzőpárossal – lényegében – egy időben Easton is felismerte.

Bachrach és Baratz mindehhez hozzáteszi, hogy a csoportigények szabályozása és terelése nem semleges folyamat, hanem azon hátrányos helyzetben lévő rétegek és egyének rovására történik, akik a domináns közösségi értékrend megváltoztatására törekednek. Ezen a ponton megerősítik és újrafogalmazták C. Wright Mills és Hunter végkövetkeztetéseit.

A neoelitisták új felvetéseit a pluralisták azonnal bírálták. Dahl követői (Merelman, 1968; Wolfinger, 1971) azzal bíralták a Bachrach-Baratz szerzőpárost, hogy módszertani

lehetetlenség a nem-döntést tanulmányozni, mert ez azt jelentené, hogy a tudományos kutatás tárgyává teszik azt, ami meg sem történt.

Erre a pluralista kritikára a neoelitista szerzőpáros könyvben válaszolt (Bachrach-Baratz, 1970). Szerintük a nem-döntés nem egyéb, mint olyan korlátozás, amely elnyomást eredményez. Ez vizsgálható a tudományos kutatás eszközeivel, mert a korlátozás, a represszió következtében sérelmek és konfliktusok jönnek létre, amelyek ugyan a politikai rendszer intézményes csatornáiba nem kerülnek be, de léteznek az állami intézményeken kívül. Így azután kutathatók, csak más módszerekkel, mint a nyílt konfliktusok, mégpedig a rejtett sérelmek feltárásával és azon konfliktusok beazonosításával, amelyek ugyan léteznek a közösségben, de nem manifesztálódnak a politikai küzdőtérben. A neoelitisták szerint, ha a társadalomban a sérelmek és konfliktusok intézményesednek, akkor ez a politikai konszenzus létezésének bizonyítéka, és a konszenzus annak kifejeződése, hogy nem alakul ki nem-döntéshozatali alaphelyzet a helyi közösségekben. Ha viszont nincs konszenzus a közösségben, akkor a nem-döntéshozatali alaphelyzet számos változata tapintható ki.

Ilyen az a helyzet például, amikor erőszakot alkalmaznak azért, hogy csoportigények belépését megakadályozzák a közpolitikai folyamatokba. Ennek példája a szerzőpáros könyvében az, amikor fehér csoportok – a hatvanas években – az USA déli részén terrorizálták a polgárjogi harcosokat.

A nem-döntési alaphelyzet másik válfaja, amikor – hatalmi eszközök alkalmazásával – meggátolják, hogy adott téma fajsúlyossá váljon, miután az már bekerült a közpolitikai folyamatba. Ez történhet például úgy is, hogy a téma felvetése mögött álló csoportot – mintegy „kifizetik” azzal –, hogy beveszik a döntéshozatalba.

A harmadik típus, amikor – metapolitikai eszközöket alkalmazva – magát a szabályozást és a hivatalos eljárásokat hívják segítségül kellemetlen kihívások elhárítására. Erre példa, amikor bizottságok és szaktestületek készítenek túlrészletezett szaktanulmányokat, avagy amikor meghatározott csoportigényeket erkölcsstelennek vagy hazafiatlannak minősítenek.

Negyedszer ilyen eset az, amikor halasztó jellegű szabályokat és eljárásokat alakítanak ki azért, hogy megállítsák a feltételezett kihívásokat. Ennek egyik példája, amikor egy csoport a helyi közösségben elmulasztja a fellépést, mert kedvezőtlen válaszra számít a döntéshozók részéről, a másik példa, amikor maguk a döntéshozók halasztják el a cselekvést, mert erős ellenállásra számítanak a kulcspozícióban lévő politikai szereplők részéről.

A neoelitisták tehát a politikai konszenzus alapjának és feltételének tekintik azt, hogy nincs nem-döntési alaphelyzet, vagyis nem működnek a kapuőrök, nem nyomnak vissza érdekérvényesítő törekvéseket, és egyes társadalmi csoportok érdekartikulációs folyamatai akadálytalanul bekerülnek a közintézmények világába. Utána – már – az intézményes egyeztetés világában dől el, hogy az adott problémából mikor lesz döntés, létezik-e, és milyen erejű a döntéshozatali kényszer.

A neoelitisták és a pluralisták vitájában – perdöntő funkcióval – empirikus kutatások eredményei is szerephez jutottak.

Bachrach és Baratz elképzelését Matthew Crenson (1971) tanulmánya kísérte meg empirikusan alátámasztani. Két – acélipari központként ismert – várost hasonlított össze: az Indiana államban fekvő Garyt és East Chicagot. Szembetűnő eltérés volt, hogy East Chicago már 1949-ben elfogadott egy levegő-szennyeződéssel kapcsolatos törvényt, ugyanakkor Gary egészen 1962-ig halasztotta a törvény elfogadását. Crenson szerint ennek a késlekedésnek a magyarázata abban rejlett, hogy amíg East Chicagóban sokféle acélipari cég működött, és ezért ott nem számítottak szervezett és erős ellenállásra a környezetvédelmi erők, addig Garyban az acéltermelést az US Steel dominálta. Ez, pedig olyan magas presztízsű vállalat volt, amelynek represszív jellegű reakciójától – például attól, hogy a vállalatot áttelepíti más városba – joggal tartottak a környezetvédelmi erők. Crenson szerint ilyen közvetett befolyást a közpolitikai döntéshozatalba nemcsak nagy vállalkozások, hanem bankok, vagy gazdag családok céltudatos összefogása egyaránt eredményezhet.

A neoelitisták és pluralisták vitájában új fejezetet nyitott Lukes (1974), aki felfedezte az „érem harmadik oldalát”, azaz a döntéshozatali folyamat új dimenzióját. Mindeddig a közpolitikai gondolkodás több fejlődési szakaszon ment keresztül.

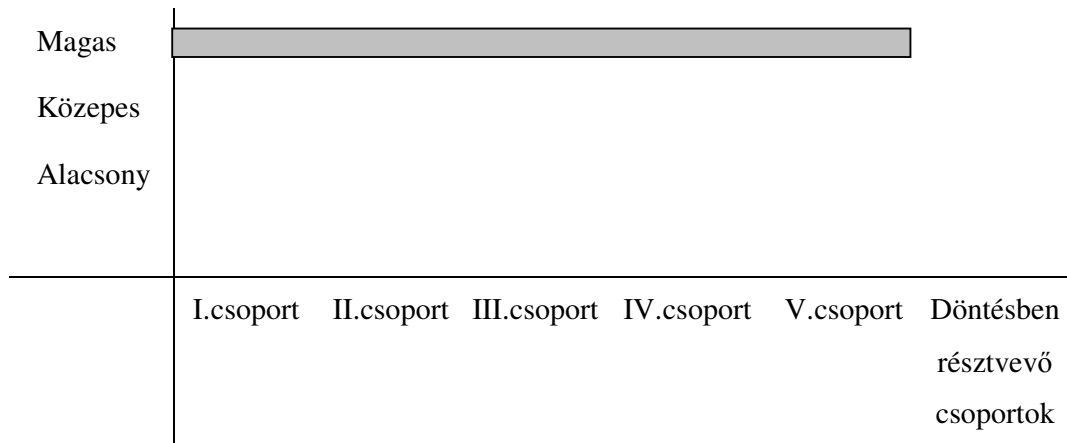
A klasszikus elitista koncepció (Mills, Hunter) a közpolitikai döntés egyetlen dimenzióját vizsgálta, a döntési részvételt. Ez a koncepció a döntési részvételt azonosította a hatalmi befolyással, és kimutatta az egyes csoportok döntési részvételi fokának különbségeit és ellentéteit.

A pluralista koncepció (Dahl) elválasztotta egymástól a részvételt és a befolyást. Kimutatta, hogy a közpolitikai döntésekben a részvétel alapján önmagában nem magyarázható meg a döntés tartalma. Ugyanis csak akkor vezethető le a döntés tartalma a részvételtől, ha a döntésben részt vevő csoportok (A eset) vagy legalábbis e csoportok közül legalább egy

csoport (B eset) magas szintű befolyással rendelkezik. Ez a következő ábrákon szemléltethető:

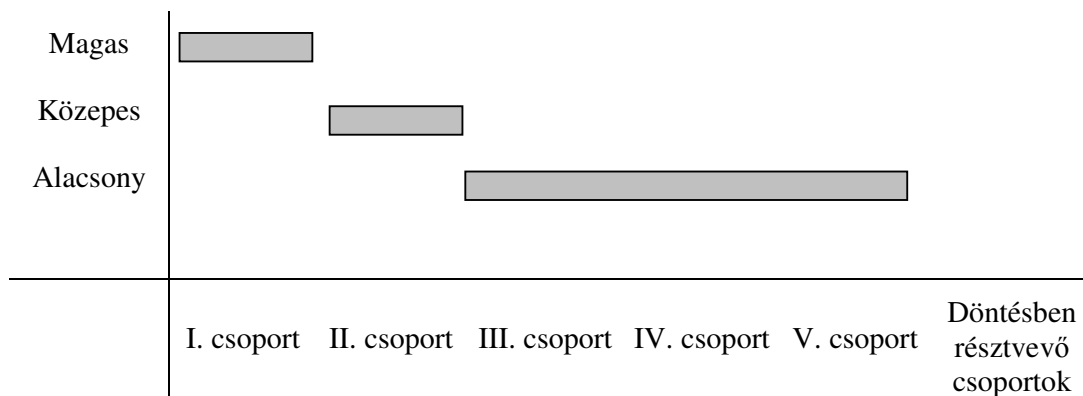
A eset

Befolyás



B eset

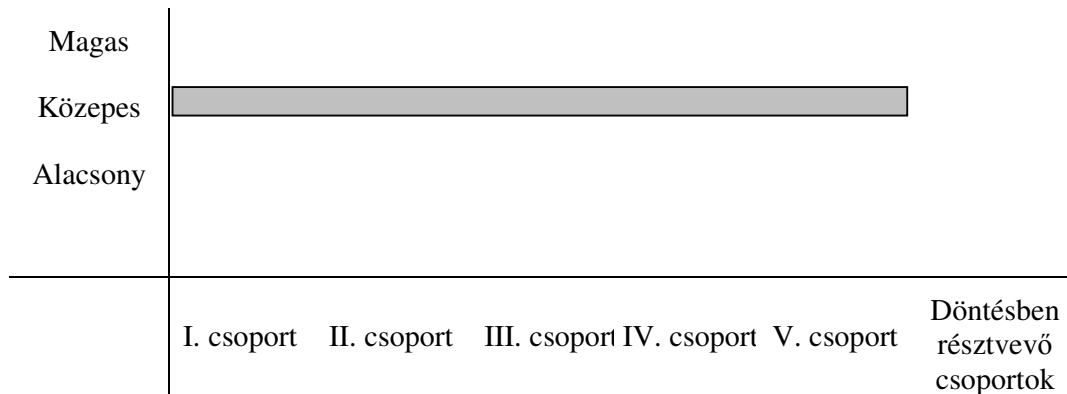
Befolyás



Dahl észrevette, hogy a valóságban, a döntésben részt vevő csoportok befolyását egyaránt korlátozzák a külső döntési folyamatok, és a befolyás közvetett eszközei. Így a döntésben részt vevő csoportoknál rendkívül ritka eset, hogy magas fokú, korlátlan befolyással rendelkeznek. A valóságos helyzet a következő ábrákon szemléltethető:

A eset

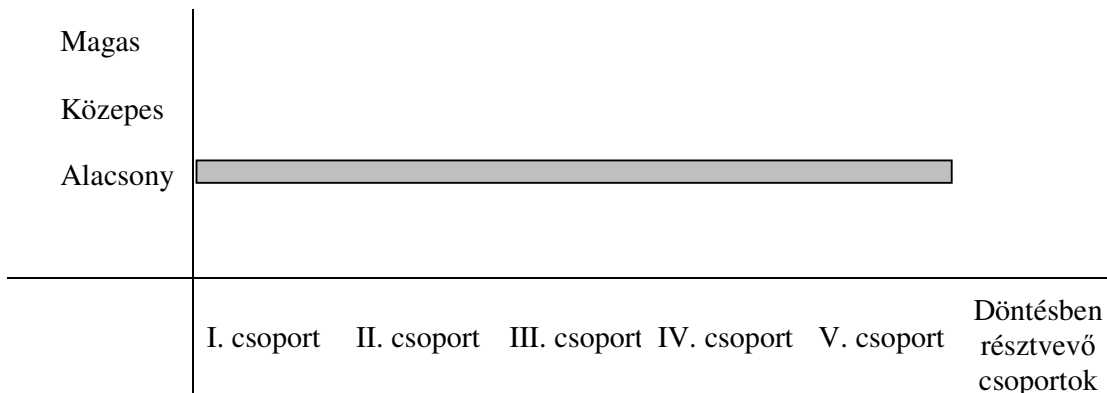
Befolyás



Még olyan szélsőséges helyzet is kialakulhat, hogy a döntéshozatali folyamatban részt vevő csoportok mindegyikének befolyási szintjét alacsony szintre nyomják le:

B eset

Befolyás



Így a közpolitikai döntések tartalma csak a részvétel és a különböző közvetett tényezőkön keresztül érvényesülő tényleges befolyás együttes hatásából vezethető le. Ez azt jelenti, hogy a közpolitikai döntések jelentős részében a döntéshozók – részben a helyzetből és a körülményekből fakadó, részben a különböző társadalmi csoportok elvárásaiból következő kényszerek, korlátozások, késztetések és megbízások erőterében – hozzák meg döntéseiket. Ezért a döntéshozók csak korlátozottan tudják érvényre juttatni saját preferenciáikat és azokat az intenciókat, amelyek érvényesítésével közvetlenül megbízták őket.

A neoelitista koncepció (Bachrach-Baratz, Crenson) nemcsak a részvételt és a befolyást különíti el, hanem megkülönbözteti a befolyás két fajtáját is. A pozitív irányú befolyás a döntések tartalmára irányul, a negatív irányú befolyás a politikai témák döntéshozatali folyamatba kerülését akadályozza meg.

Lukes ezt a koncepciót haladta meg azzal, hogy a befolyás harmadik dimenzióját is elkülönítette (Lukes, 1974).

Megtartotta a pluralista mozzanatot, vagyis a megfigyelhető nyílt konfliktushoz kapcsolódó hatalomgyakorlást. Ehhez hozzáillesztette a neoelitista mozzanatot, a politikai témákhoz és a potenciális politikai témákhoz kapcsolódó rejtett konfliktusokat. Lukes mindehhez hozzátette, hogy a befolyás harmadik mozzanatában nem az emberek véleményét, hanem beállítódását, preferenciáját alakítják, manipulálják, azért hogy elkerüljék a közpolitikai döntéshozatali folyamathoz kapcsolódó rejtett és nyílt konfliktusokat. Vagyis nemcsak a vélemények befolyásolhatók pozitív és negatív irányban, hanem az emberi személyiség mélyebb rétegeiben létező preferenciák, beállítódások és értékorientációk is.

Lukes abból indult ki, hogy hatalmi helyzetnek nevezhető az is, ha A hatalmat gyakorol B felett úgy, hogy A befolyásolja B értékorientációját, még hozzá B érdekeivel ellentétes irányban.

Ezzel a kutatás új dimenziója nyílt meg. A neoelitisták a politikai konszenzust az elnyomás-korlátozás hiányával kapcsolták össze. Lukes felfogásának nyomvonalán haladva azonban lehetséges politikai konszenzus akkor is, ha értékpreferenciákat manipulálnak, reálisan létező érdekeket nyomnak el. Ugyanis a vélemények egysége, harmóniája kétféle módon is létrejöhet. Nyílt vitákban, az érdekkülönbségekben közös érdekfelületet kereső törekvések eredményeként éppúgy, mint a társadalomban domináns értékrendektől eltérő értékrendek befolyásolásával. A közpolitikai folyamatok intézményes felületén nem tűnik elő a kétféle módon kialakított érdekharmónia különbsége. Nem látszik az, hogy a konszenzus nyílt, érdemi vita, vagy értékrend manipuláció eredménye-e. Vagyis Lukes szerint a politikai konszenzus nem jelenti azt, hogy nem történik hatalmi elnyomás. Ugyanis a politikai konszenzus lehet a beállítódások és a magatartások tendenciózus befolyásolásának következménye is. Tehát politikai konszenzus alakulhat ki, miközben elnyomó mechanizmusok működnek. Ilyen különböző esetek, amikor azok a csoportok, akikben az érdekek később tudatosodnak nem fejtenek ki ellenállást:

- vagy azért, mert más reális alternatívát nem tudnak elképzelni,

- vagy azért, mert a fennálló viszonyokat természetesnek, vagy megváltoztathatatlanak tartják,
- vagy azért, mert Istentől elrendeltnek tekintik sorsukat.

Lukes azzal haladja meg Bachrach és Baratz koncepcióját, hogy felismeri azt, hogy a hatalmat nemcsak rejtett konfliktusok és sérelmek esetén gyakorolják, hanem a rejtett konfliktusok és potenciális konfliktustémák kialakulása is elnyomható a preferenciák manipulálásával.

Lukes elméletének érvényesülését Walsh és munkatársai (Walsh et al. 1981) vizsgálták a gyakorlatban. Ennek során kimutatták, hogy a közpolitikai döntéshozatal tartalma és valódi természete nem magyarázható meg a nyílt konfliktusok egyszerű nyomon követésével, hanem szükséges a hatalmi dominancia egész rendszerének feltárása. Ez azt jelenti, hogy a nyílt konfliktusok mögé nézve vizsgálni kell nemcsak a rejtett konfliktusokat és a politikai napirendre nem kerülő politikai sérelmeket és témákat, hanem azt is, hogy a domináns értékrendszerek milyen csoportoknak kedveznek, és milyen csoportokat korlátoznak. Vagyis a politikai befolyás mértéke csak részlegesen mérhető a politikai konfliktusokban és harcokban aratott győzelmekkel. Az érdekek érvényre juttatása – nagyon sokszor – nem harc árán valósul meg, hanem az értékek domináns pozícióba történő juttatása révén.

3. 2. Érdékérvényesítés és közpolitikai döntéshozatal

A közpolitikai döntéshozatal a társadalmi csoportok érdekérvényesítésének közegében zajlik. A társadalmi létezés ontológikus mozzanata, hogy az emberek saját szükségleteiket, – tudatos felismerés alapján – érdekekként érvényesítik a társadalmi közösségekben. Az érdekek mindig partikularitást, részlegességet fejeznek ki, akár az egyén, akár a közösség különböző csoportjainak szintjén. Ezért azután olyan centrifugális erőt alkotnak a társadalom politikai küzdelmeiben, amelyek alapján az egyes csoportok megkülönböztetik magukat egymástól, és szembeállítják magukat egymással. Az érdekek tehát egyfelől széttörödelik, fragmentálják a társadalmat, ugyanakkor a különböző csoportok érdekérvényesítési törekvései közös érdekelületek keresését–kutatását is kiváltják. Ez csoportok közötti érdekszövetségek létrejöttét eredményezheti, amelyből – még egész társadalmat átfogó – érdekegyesítési folyamat is kiteljesedhet.

A közpolitikai döntéshozatali folyamatban az érdekkapcsolatok szövevénye más-más módon veendő figyelembe. Ha az érdekviszonyokban a szembenállás dominál, akkor a

közpolitikai döntések éles, nemegyszer poláris természetű konfliktusok színterei. Ilyenkor vagy nincs politikai konszenzus a döntések mögött, vagy olyan politikai konszenzus jön létre, amelyben a hátrányos helyzetű rétegek preferenciáit és értékvilágát hatékonyan manipulálták. Más szavakkal ez azt jelenti, hogy a közpolitikai döntések sorozatában – kumulatív módon – a háttérbeszorított rétegek – vagy az erőszakos elnyomó politikai mechanizmusok hatására vagy hatékony politikai érték- és preferencia manipuláció következményeként – nem fejtenek ki ellenállást.

Ha az érdekviszonyokban az együttműködés dominál, akkor a közpolitikai döntéshozatal nem formális, hanem valódi kompromisszumok keretében valósul meg. A kompromisszumokat ilyenkor stratégiai természetű politikai konszenzus támasztja alá, hiszen – a közpolitikai döntések sorozatában – nincs olyan réteg, amely – kumulatív módon – hátrányos helyzetbe kerülne, vagyis az előnyök és a hátrányok hosszú távon kiegyenlítik egymást.

A másik alapeset, amikor – az érdeellentétek dominanciája és a kumulatív típusú előnyök és hátrányok közegében – olyan szervezett érdekcsoportok kerülnek hátrányos helyzetbe, amelyek érdekérvényesítési képességei erősek. Ennek ellenállás és szervezett ellenzéki fellépés a következménye és az, hogy a közpolitikai döntéshozatal „túlcsordul” az intézményesedett döntési mechanizmusok és érdekartikulációs folyamatok világán. Ez azt jelenti, hogy a döntések tartalma – erőszakos eszközök alkalmazásával – nem az intézményes folyamatok keretében dől el.

Ennek ellentétje, a tartós érdekharmónia is erodálhatja az intézményes döntési mechanizmusok és artikulációs folyamatok szerepét. A döntések tértartományának csökkenése ugyanis kiválthatja az intézményes mechanizmusok formálissá válását, és szűk körű, kabinet típusú közpolitikai döntéshozatal kialakulásához vezethet.

A társadalomban létező érdekviszonyoknak tehát különböző alapképletei vannak. Az egyik alapképletben a szembenállás dominál, a másikban az egyeztetés. Az egyeztetés esetén a háttérben olyan érdekartikulációs mechanizmus húzódik meg, amelyik képes arra, hogy az érdekeket kifejezze, az érdekek egyeztetését elvégezze. Ilyen esetekben a politikai döntések, az érdekhordozó, az érdekartikulációt kifejező egyeztető mechanizmusok működésén alapulnak. Alapvetően tehát a politikai rendszernek erre a célra létrehozott intézményes mechanizmusában dől el az érdekek érvényesítésének sorsa. Az egyes csoportok érdekeik érvényesítésénél – alapvetően – az intézményes mechanizmusokban mozognak. Ez a modern demokráciák alapvető jellemzője.

Hozzá kell tennünk azonban azt, hogy ez nem kizárólagos sajátosság. Ezekben a politikai rendszerekben is előfordulnak olyan esetek – többnyire kivételesen, de egyfajta rendszerességgel –, ahol az egyes csoportok az érdekek érvényesítése során szűknek érzik az intézményes kereteket és mechanizmusokat. Úgy érzik, hogy ezek az artikulációs mechanizmusok nem alkalmasak érdekeik hordozására és kifejezésére, ezért érdekeik érvényesítésére az intézményes mechanizmusokon kívüli eszköztárat keresnek és találnak. Többnyire azért folyamodnak ezekhez az eszközökhöz, mert úgy ítélik meg, – hogy az intézményes mechanizmusokon belül – egy csoport érdekei domináns módon érvényesülnek, azaz ismétlődő jelleggel – a döntések sorozatában – meghatározott csoport, vagy csoportok érdekei fejeződnek ki. Ezért úgy ítélik meg, hogy – az érdekek egyeztetésénél – rendszeresen hátrányos helyzetbe kerülnek.

Ilyenkor két alapeset fordul elő attól függően, hogy mennyire erős e rétegek érdekérvényesítési képessége. Az egyik esetben ezek a rétegek érzékelik ugyan azt, hogy az érdekegyeztetési mechanizmusokban rendszeresen alulmaradnak, de miután érdekérvényesítési képességük gyenge, ezért ebbe a helyzetbe belenyugszanak. Kilátástalannak ítélik helyzetüket, és sokszor nem is látnak másfajta alternatívát. A másik alapeset az, amikor e rétegek érdekérvényesítő képessége erős. Ilyenkor ezek a rétegek az intézményes mechanizmusokon kívüli lehetőségeket keresnek, és erőszakos módon lépnek fel – esetenként tüntetésekkel, vagy más intézményes mechanizmuson kívüli akciókkal –. Szélsőséges esetben még a politikai rendszer alapjait is támadhatják, arra hivatkozva, hogy a politikai rendszer alapvető természete az oka annak, hogy érdekeiket csak korlátozottan érvényesíthetik.

Abban az esetben, amikor a szembenállás és a konfliktus jellemzi a társadalom érdekviszonyait, már nem beszélhetünk konszenzusról. Vagy nincs is konszenzus, vagy olyan viszonylagos és látszólagos egyensúly jöhet létre, ami – ismert módon – vagy a vélemények manipulációján, vagy nyílt elnyomáson alapul.

Az intézményes mechanizmusokon kívüli mozgásoknak kétféle következménye lehet. Arról az alapesetről beszélünk, amikor az intézményes csatornák nem képesek az érdekek közvetítésére, artikulációjára. Az egyik esetben a társadalmi rétegek ugyan nem intézményes eszközöket használnak, de alapvető céljuk saját intézményes pozíciójuk javítása. Céljukat úgy érik el, hogy kombinálják az intézményes mechanizmusokban való mozgást a nem intézményes eszközök használatával. Ez gyakran alkalmazott „módszer”, és mint ilyen a politikai rendszer stabilitását nem veszélyezteti.

A másik eset azonban ettől gyökeresen eltér. Itt ugyanis az egyes csoportok között a radikális szembenállás dominál, és a szembenállás kifejezésére – kifejezetten – nem intézményes eszközöket és csatornákat használnak fel. Ebben az esetben az érdekegyeztetés intézményes csatornáit marginalizálódnak, ami maga után vonhatja a politikai rendszer egészének destabilizálódását is. Ilyen esetekben „túlcsordul” az érdekérvényesítés nemcsak az intézményes döntési kereteken és mechanizmusokon – mert ez gyakran megeshet –, hanem az történik, hogy az intézményes döntési mechanizmusok funkciói helyettesítését nem intézményes eszközök használatával kísérlik meg.

Minden politikai rendszernek szembe kell néznie azzal az alapvető dilemmával, hogy mi az erősebb, az érdekartikuláció, vagy az elnyomás. A közpolitikában jelentős szerepet játszó „háttérelméletek” között a pluralista és a korporatista álláspont az érdekartikulációt tartja erősebbnek, míg az elitista és a neomarxista felfogás az elnyomás mozzanatát hangsúlyozza az érdekegyeztetési mechanizmusokban.

Az érdekérvényesítés problémáját tovább bonyolítja, hogy az emberek értékpreferenciái nem mindig fedik érdekeiket. Egyrészt azért, mert saját megismerési képességeik is korlátozottak, hiszen mindenki tévedhet, és az is nyilvánvaló, hogy az értékpreferenciák nem fedhetik le teljes mértékben az érdekeket.

A társadalomban azonban az értékpreferenciák nemcsak spontán módon térnek el, vagy térhetnek el az érdekektől, hanem ezeket mesterségesen is eltéríthetik egymástól. Ez különböző ideológiai manipulációk révén érhető el, amely sajátos változásokat generál a közvéleményben. Olyan közpolitikai témák léteznek például, amelyekről a közvéleményi megoszlás olyan szerkezetű, amelyben a pozitív, vagy negatív irányban szélsőséges vélemények kisszámúak. A népesség többségi véleménye középen helyezkedik el. Ezt a közpolitikai döntéshozatal szempontjából „megengedő” alapképletnek nevezhetjük, mert ilyenkor a döntéshozatal számára a közvélemény megoszlása nem rejteget veszélyeket.

Olyan helyzetek is léteznek, amelyekben egyértelműsíthető a konszenzus a közvéleményben, legyen az, akár támogató, akár ellenző. Nyilvánvaló, hogy a közvélemény támogató jellegű alapképlete jelentősen megkönnyítheti a döntéshozatal elfogadtatását. Ez kedvező feltételt jelent a döntéshozatal szempontjából.

A másik esetnek – amikor a társadalom többsége egyértelműen ellenez valamilyen döntést –, általában halasztó hatálya lehet a politikai döntéshozatalra, hiszen kockázatos lenne a

többségi véleménnyel szembefordulni. Ilyen helyzetekben végig kell gondolni azt, hogy milyen programok szükségesek ahhoz, hogy a közvélemény beállítódása megváltozzon.

A döntéshozatal szempontjából kedvezőtlen és veszélyes is lehet a közvélemény megosztott típusú alapképlete. Ez az az alapképlet, amikor csak kevesen helyezkednek semleges álláspontra. Nagyon sokan ellenzik a döntést, viszont sokan is támogatják. Tehát jelentős erők állnak mellette is, ellene is. Ebben az esetben tanácsos a döntés elhalasztása, vagy ha az nem lehetséges, akkor speciális elfogadtatása, a meggyőzést, szolgáló programokat célszerű a döntések előtt és után kialakítani.

A döntéshozatal és az érdekérvényesítés viszonyának kérdését a közpolitikai gondolkodás történetében különböző módon közelítették meg és értelmezték.

A pluralista érvelés azon a liberális előfeltevésen nyugszik, miszerint az emberek érdekei és kinyilvánított preferenciái azonosak. Eszerint az emberek teljes mértékben tudatában vannak érdekeiknek, képesek is azok megfogalmazására és kifejezésére. Az érdekek természete az emberek politikai cselekvésének és politikai passzivitásának – nem cselekvésének – megfigyelése útján írható le. Ennek a tételnek az érvényessége azonban nem általános, amit már Dahl is észrevett (Dahl, 1958). Először is rámutatott arra, hogy totalitárius diktatúrák esetében nem tapintható ki különböző preferenciák érvényesülése a döntésekben. Egyszerűen azért nem, mert az uralkodó elit olymértékben nyomja el az ellenző véleményeket, hogy azok nyílt, artikulált formákban véleményeltérésként a politikai intézményekben nem jelenhetnek meg. Dahl azt állítja, hogy még az Egyesült Államokban sem zárható ki annak lehetősége, hogy az uralkodó elit meghatározó módon befolyásolja az emberek véleményét, preferenciáját és értékképzetét. Ez ugyan nem azonosítható a totalitarianus diktatúrák álkonszenzusával, de eredményezheti azt, hogy a társadalom nagyszámú csoportjai felületesen és manipulált módon viszonyulnak egy szűk körű, uralkodó elit érték- és normarendszeréhez.

A pluralista érdekfelfogás társadalmi-történeti érvényességéhez további kritikai elemek kapcsolódnak. Először is empirikusan igazolható, hogy az emberek – akár egyénileg, akár kisebb vagy nagyobb csoportokban – nagyon gyakran érdekeik ellenére cselekszenek. Másodszor a közösségekben létezhet hamis konszenzus is, ami azt jelenti, hogy torz módon vagy csökevényesen felismert és érvényesített érdekek mentén jön létre konszenzus.

Így az érdekek világában meg kell különböztetni a szubjektív – a vallott és vállalt – érdekeket és az objektív – a véleményekben és a preferenciákban nem mindig kifejeződő – érdekeket (Polsby, 1980).

Ez azt jelenti, hogy a tényleges érdekérvényesítési mechanizmusokban bizonyos társadalmi csoportok nem saját preferenciáik szerint cselekszenek, hanem olyan preferencia-rendszer alapján, amelyet a vezetők befolyásolnak. Itt tapintható ki megint az a felület, amelyet Lukes a hatalom harmadik dimenziójának nevez. Lukes amellet érvel, hogy egy szűk csoport értékvilágának domináns hatása mellett a hamis vagy manipulált konszenzus tartósan is fennállhat (Lukes, i.m.). Állítása szerint az érdekérvényesítés fő mozgatórugója nem az ellentétes érdekek kibontakoztatása, hanem annak megakadályozása, hogy az érdekellentétek bekerüljenek az érdekérvényesítés legitimált csatornáiba. Lukes szerint az emberek érték preferenciái, véleményei és érdekei azért nem esnek egybe, mert a preferenciákat a társadalom szocializációs folyamatai, a nevelés és a tömegkommunikáció együttesen alakítják, és a társadalmak többségében az egyéni és csoportlétezés autonómiájának nincs olyan foka, amely lehetővé tenné, hogy az emberek és csoportok érték preferenciái a reális érdekek felismerésén és érvényesítésén alapuljanak. Vagyis a demokratikus társadalmakban is erőteljes a kényszer és a manipuláció szerepe az érdekek érvényesítésében, de a diktatúráktól eltérően ez nem jelenti az ellenvélemények terrorisztikus eszközökkel történő elnyomását.

Ugyanezen a gondolati nyomvonalon halad Saunders is (Saunders, 1980) a kényszermozzanatok meghatározó szerepét hangsúlyozva az érték preferenciák és szellemi beállítódások társadalmi-történeti kialakulásában. Különösen hangsúlyozza az ideológiai tényezők szerepét. Szerinte alapvetően ideológiai mechanizmusok formálják azt, hogy az emberek a körülöttük lévő világot hogyan értelmezik. Minden társadalmi csoport, így az uralkodó helyzetű csoportok is ideologikus formában fejezik ki értékvilágukat, amikor politikai cselekvésről gondolkodnak. A politikai cselekvés és nem cselekvés melletti döntések közvetlen motívumai ideológiák, amelyek közvetítő közeget alkotnak az értékrendek és a cselekvések között. Ezen ideológiai formulák elemzése mutatja meg azt, hogy a politikai döntéseknek kik a nyertesei és kik a vesztesei. Vagyis a vallott és a vállalt érték preferenciáktól függetlenül is eldönthető, hogy melyik csoport érdekei érvényesülnek ténylegesen és mely csoportoké nem.

A kinyilvánított érték preferenciák és az érdekérvényesülés egymástól való eltérésének másik esete az, amikor a szubjektív szándéktól függetlenül érvényesülnek az adott közösség érdekei.

Saunders az ideológiai formulák elemzéséből kimutatja, hogy a politikai döntéshozatalban az érdekérvényesítés hatalmi eszközei a különböző csoportok között egyenlőtlenül elosztottak.

Dél-Londonban végzett empirikus kutatással kísérli meg annak bizonyítását, hogy a kétkezi dolgozók csoportjai sokszor nem azért tartózkodnak a politikai cselekvésektől, mert képtelenek az őket ért hátrányokat és sérelmeket felismerni és megfogalmazni, hanem azért nem vesznek részt a politikai tevékenységben, mert egyszerűen nem bíznak abban, hogy – a fennálló politikai mechanizmusok keretei között – érdekeik eredményesen érvényesíthetők. Saunders azt is érzékelteti, hogy ebben a dél-londoni kerületben, Croydonban az üzleti vállalkozások vezetői szoros kapcsolatban állnak a helyi politikai vezetőkkel. Ezek az üzleti érdekek azonban – közvetlenül – nem jelennek meg kézzelfoghatóan a döntési folyamatokban.

Az üzleti vállalkozások ugyanakkor az esetek döntő többségében aránytalan előnyökhöz jutnak a döntések nyomán, mert „klubjaikban, bizottságaikban és testületeikben éppúgy, mint hivatalos tanácskozásaik többségében Croydon üzleti vállalkozóinak többsége rendszeresen összejön a politikai vezetőkkel, akik általában azt hiszik, amit az üzletemberek hisznek, azt gondolják, amit ők gondolnak, és azt akarják, amit ők akarnak. Nincs olyan nyomást gyakorló csoport, nincs olyan jól szervezett és elsőrangú kapcsolatokkal rendelkező csoport a helyi közösségben, amely az üzleti vállalkozásokéhoz hasonló gyümölcsöző kapcsolatokat tartana fent a politikai vezetőkkel. Olyan ez, mint az ozmózis, a vélemények, javaslatok úgy áramlanak az üzletemberektől a politikusokhoz, és a politikusoktól az üzletemberekig. A városrész politikai és üzleti vezetőinek viszonyában a politikai együttműködés a legmagasabb rendű és a legszublimáltabb formát érte el” (Saunders, 1980, 324. old.).

Saunders elképzeléseihez különböző neomarxista és strukturalista elméletek kapcsolódnak. Ezek az elméletek az érdekérvényesítés hátterében a gazdasági tényezőket tekintik determinatív hatásúnak. Ugyanakkor elkerülik bármilyen egyoldalú determináció tételezését. Inkább arról van szó, hogy a gazdasági tényezők meghatározó hatását – más egyéb tényezők szövevényében – a legfontosabb determinánsként értelmezik. Blowers például (Blowers, 1984) egyik munkájában azt mutatja be, hogy Bedfordshireben a téglagyárak okozta légszennyeződést hosszú ideig távol tartották a helyi politika napirendjéről. Azonban a helyi közösség erőszakos fellépéssel kényszerítette ki azt, hogy a téma politikai napirendre kerüljön, és a légszennyeződést, ezzel a téglagyárak hatalmát korlátozó rendelkezéseket fogadjanak el.

A neomarxistához hasonló strukturális szemlélet példája Hill, Aaronovitch és Baldock (1989) műve, amelyben azt mutatják ki, hogy Angliában a mezőgazdasági termelés környezetszennyező hatásait egészen addig nem vették a politika napirendjére, ameddig Anglia nem lépett be az Európai Gazdasági Közösségbe. Ugyanis ekkor – a Közösség szintjén érvényesülő környezetvédelmi törvények erejével – a brit mezőgazdasági lobby már nem volt képes dacolni.

Ezeket az empirikus kutatási eredményeket értékelte Offe neomarxista elméletében (Offe, 1976). Abból indul ki, hogy a modern piacgazdaság közpolitikai döntéshozatali folyamataiban az érdekérvényesítés elnyomó és akadályozó mechanizmusai erőteljesebben érvényesülnek, mint az artikulációs mechanizmusok. Tehát a közpolitikai döntések tartalmát sokkal inkább a szelekciós, az elnyomó és a strukturális korlátozó mechanizmusokra lehet visszavezetni, mint az érdekérvényesítés pozitív jellegű érdekartikulációs mechanizmusaira. Az előbbi mechanizmusok „szűrőrendszert” alkotnak, amelyek szűkítik a politikai napirendek tematikáját és terjedelmét.

A közpolitikai döntések és az érdekérvényesítés kapcsolatrendszerében – tehát – többféle egyenértékű elméleti magyarázat létezik. Ezek az elméletek nem alkalmazhatók – kizárólagosságra törő szemléletben – a gyakorlati problémákra. Az érdekérvényesítés és a közpolitikai döntéshozatal kapcsolatában a különböző elméletek kombinált alkalmazása tűnik gyümölcsözőnek. Vagyis a társadalmi-történeti körülmények, a politikai rendszer sajátosságai, és a napirendre kerülő közpolitikai témák természetének ismeretében lehet eldönteni, hogy melyik elmélet milyen mértékben használható.

3. 3. A közpolitikai döntéshozatal racionalitása

Az eddigiekben a közpolitikai döntéshozatal és a hatalmi dominancia összefüggéseit tekintettük át. Érzékeltettük azt, hogy a politikai döntéshozatal háttérében a hatalom megosztásának bonyolult összefüggései húzódnak meg. Az első alapkérdés az, hogy mi a hatalom mércéje. Első közelítésben úgy tűnt, hogy a mérce a döntésben való részvétel ténye, később aztán kiderült, hogy a mérték meghatározásához meg kell vizsgálni a részvétel mögött meghúzódó befolyások – sokszor egymást keresztező – erővonalait is. Ezt követően nyilvánvalóvá vált, hogy a társadalmilag releváns hatalom-megosztási képletekhez csak a pozitív és negatív befolyás megkülönböztetése alapján juthatunk el. Végül, pedig még az is világossá vált, hogy a hatalommegosztás történetileg plasztikus leírásához meg kell

különböztetnünk a közvetlen és a közvetett befolyást, vagyis azt, amikor a véleményeket, és amikor az értékrendeket befolyásolják.

A másik alapkérdés, hogy a hatalom megosztásában léteznek-e előnyök és hátrányok, és ha léteznek, akkor ezek a nyereségek és veszteségek kumulatív, vagy nonkumulatív természetűek-e?

A harmadik alapkérdés az, hogy a politikai konszenzus feltételezi-e az elnyomó-korlátozó jellegű mechanizmusok hiányát, vagy sem? Első közelítésben a válasz igenlőnek tűnt. Azonban a mélyebb elemzés kiderítette, hogy a politikai konszenzus akár tartósan is érvényesülhet akkor, ha a korlátozó-manipuláló mechanizmusok és törekvések nem a véleményeket, hanem az értékrendeket, értékpreferenciákat és a szellemi-ideológiai beállítódásokat veszik célba.

Ezt követően azt vizsgáltuk meg, hogy hogyan illeszkedik a közpolitikai döntéshozatal az érdekérvényesítési mechanizmusokhoz, az illeszkedés milyen típusai különböztethetők meg, és az érdekérvényesítés mennyiben és milyen feltételek mellett marad meg az intézményes döntéshozatali mechanizmusok keretei között.

Ebben a fejezetben azt elemezzük, hogy mennyiben tekinthető a közpolitikai döntéshozatal racionális folyamatnak, milyen a racionális és az intuitív mozzanatok súlya és aránya, és mi a tapasztalatokon nyugvó felismerések és rögtönzések szerepe a döntési folyamatban.

A közpolitikai gondolkodás elmúlt három évtizedes történetén végigvonul a racionalista és az inkrementalista modell vitája. A racionalista modellben – a döntéshozatali folyamattal szemben – előírásokat, normákat fogalmaznak meg, míg az inkrementális modellben a leíró jellegű kiindulópont dominál. Az elmúlt évtizedek elméleti útkeresése olyan közpolitikai modell kifejlesztésére irányult, amely egyszerre haladja meg a racionalista modell normatív, ideáltipikus követelményeit, és az inkrementalista módszer részleges, leíró jellegű kiindulópontját.

A racionalitás problémája – Max Weber után (Weber, 1958) – Herbert Simon alapvető munkája nyomán vált – újfent – a közpolitika egyik központi kérdésévé (Simon, 1945). Ismeretes, hogy Simon amellett érvelt, hogy a közigazgatási elméleteknek a folyamatokat szervezeti döntéshozatalként kellene értelmezniük. Simon szerint a közigazgatási folyamatok alapvetően a racionális választás sémáit követik, amelyek a lehetőségek és a cselekvési alternatívák racionális mérlegelésén alapulnak.

A közigazgatási szervezetek magatartása – tehát – alapvetően céltudatos, hiszen a célok kitűzése és megválasztása vezérli őket. A célok különböző módon valósíthatók meg; a racionális döntéshozó annak alapján választ a lehetséges alternatívák között, hogy melyek révén lehet a leghatékonyabban elérni a kívánt célt.

Simon felismeri – Max Weber célracionális orientációját finomítva-meghaladva – a cél-eszköz relációra korlátozott racionalista modell érvényesítésének számos nehézségét. Az első dilemma, hogy kinek az értékrendje érvényesül a döntési folyamatokban. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a közigazgatási szervezetek értékvilága heterogén, és a szervezeti szinten elfogadott értékrend különbözik a köztisztviselők egyéni és csoportszintű értékrendjétől. Simon ezt a dilemmát azzal véli feloldhatónak, hogy megkülönbözteti egymástól a racionalitás individuális és szervezeti szintjét: „a döntés „szervezetileg” racionális, ha a szervezeti célokhoz igazodik, és „személyileg” racionális, ha az egyének céljaihoz igazodik” (Simon, 1945, 241. old.).

Ez a megkülönböztetés a racionális modell második problematikus pontjához vezet el. Nevezetesen ahhoz, hogy egyáltalán értelmes-e a szervezet, mint egész céljáról beszélni. Ez azért probléma, mert a köztisztviselők különösen a döntések megvalósítása során – akár egyéni, akár csoport szinten – a döntések értelmezésében relatív autonómiával rendelkeznek. Márpedig a közpolitikai döntések egyik lényegi sajátossága éppen abban áll, hogy a döntés tartalma – a formális döntési aktus után – a megvalósítás során mindig változik, sokszor nagyon lényeges mértékben.

A racionalista modell érvényességét megkérdőjelező harmadik nehézség az, hogy a döntéshozatal mindennapi gyakorlatában a logika és a célszerűség csak korlátozottan érvényesül. A közpolitikai döntések – miként a politikai döntések általában – egyik lényegi meghatározottsága az, hogy teljesítményhelyzetben és külső kényszerhatások erőterében hozzák meg őket. Ez azt jelenti, hogy nincs elegendő idő a döntés előtt az összes alternatíva és az összes lehetséges következmény előnyeinek és hátrányainak mérlegelésére.

Ilyen értelemben a közpolitikai döntések mindig tökéletlenek, és nagyfokú bizonytalanságot tartalmaznak. A döntések pillanatában, pedig meghatározó szerephez jut az intuíció és a tapasztalatokon nyugvó megérzés. A közpolitikai döntés jobbra a racionális belátás és az intuitív beleérzés olyan egyvelegén alapul, amely mindig közintézményi teljesítményhelyzethez kötődik.

Ezért különbözik a gyakorlati döntés természete a tudományos elemzési folyamattól, amely ilyen teljesítménykövetelményeknek, és időzíítési kényszereknek nincs alávetve. A tudományos elemzés mindig kritikai jellegű, és mindig arra irányul, hogy rámutasson a közpolitikai döntések tökéletlenségeire. A tudományos elemzés behozhatatlan előnnyel rendelkezik a közpolitikai döntéshozatal folyamatában végzett elemzéssel szemben. Hegel szerint Minerva baglya mindig akkor repül, amikor az éj leszáll. Ez azt jelenti, hogy a köztisztviselők számára mindig tanulságul szolgál a tudományos elemzés eredménye, de ezen az alapon súlyos identitás zavar lenne, ha a tudós mindjárt jobb gyakorlati közpolitikusként is gondolná magát.

Herbert Simon eredeti átfogó racionális modelljében a döntéshozó először a célokat határozza meg, azután megválasztja a célok megvalósítását szolgáló eszközöket. Ez négy lépésben történik:

- az összes alternatív stratégia felsorolása,
- az előnyök és hátrányok mérlegelése, amelyek mindenegybes stratégia megvalósításánál adódnak,
- a megvalósíthatósági lehetőségek,
- a kiválasztott alternatíva megvalósítása.

Ebben a szemléletben a racionális döntés nem egyéb, mint ama stratégia kiválasztása, amely a döntéshozó preferenciáinak leginkább megfelelő következményeket eredményezi.

Simon tudatában volt annak, hogy ez a modell idealizálja a közpolitikai döntéshozatali folyamatot. Ezért egyfelől hangsúlyozta, hogy ugyanazon célok különböző eszközökkel is elérhetők, azaz léteznek alternatívák a gyakorlati megvalósításban. Másfelől későbbi munkájában (Simon, 1957) kifejlesztette a „korlátozott racionalitás” fogalmát. Ez azt tételezi, hogy a döntéshozó nem saját értékei maximálásának szándékával választ alternatívát, hanem azért, hogy a közjót érvényesítse, és a döntés köz-megelégedettséget eredményezzen. Így már nincs szükség az összes alternatívák vizsgálatára és összehasonlítására. Az alternatívák már nem elvont normatívák, nem tértől és időtől függetlenek, hanem realiztikusak abban az értelemben, hogy a „közérdek” és a közvélemény igényeinek fényében eleve szelektálnak az összes szóba jöhető alternatíva között.

Herbert Simon fordulata a korlátolt racionalitás irányába egy időben történt a hagyományos racionális modell széles körű kritikájával. Lényegében Simon kérdésfeltevéseit

gondolta végig Lindblom is, aki az átfogó racionalista modell helyett az inkrementalista modellt alkalmazta. Lindblom fejlesztette ki az „egymást követő, korlátozott összehasonlítások” módszerét, amely hangsúlyozottan szemlélet és módszer, és nem tart igényt az átfogó elmélet rangjára (Lindblom, 1959). Lindblom az átfogó racionalista szemléletet úgy jellemezte, hogy az a gyökérzettől halad a fa lombjáig, vagyis – minden esetben – az alapoktól, a lényegi témáktól indul el. Az egymást követő, korlátozott összehasonlítások módszerét, pedig úgy írta le, mint amely a fennálló helyzetből indul ki, és fokozatos változást kezdeményez, vagyis a fa lombzatában vizsgálódik a gyökerek kutatása nélkül. Az 1959-ben írott Lindblom tanulmány a kétfajta közelítést a következőképpen hasonlítja össze:

<i>Racionális átfogó módszer (gyökerek)</i>	<i>Egymást követő, korlátozott összehasonlítások módszere (lombzat)</i>
1. Azon értékek vagy célok meghatározása, amelyek különböznek egymástól, és rendszerint előfeltételül szolgálnak az alternatív politikák empirikus elemzésének.	1. Az értéként funkcionáló célok kiválasztása, és az igényelt cselekvés empirikus elemzése nem egymástól elszigetelten, hanem egymással szoros összefüggésben.
2. A döntések tartalmának és a megvalósítás módjának megközelítése cél-eszköz elemzésen keresztül; először a célokat választják ki, utána a megvalósításra alkalmas eszközöket keresik.	2. Miután a célok és az eszközök nem választhatók el egymástól, és gyakran csak relatíve, adott viszonyrendszerben különböztethetők meg, ezért a cél-eszköz elemzés gyakran felesleges vagy csak korlátozott értelemmel bír.
3. A „jó” politika próbaköve, hogy a legmegfelelőbb eszközöket tartalmazza a kívánt cél elérésére.	3. A „jó” politika próbaköve az, ha a különböző közelítésű elemzők egyetértének közvetlenül a politika tartalmában anélkül, hogy egyetértének abban, hogy melyek a legmegfelelőbb eszközök egy adott cél megvalósítására.

4. Az elemzés mindig átfogó, minden fontos tényezőt figyelembe kell venni.	4. Az elemzés drasztikusan korlátozott: nagyon fontos lehetséges következményeket, fontos alternatív cselekvési lehetőségeket és fontos értékeket nem vesznek figyelembe az elemzés során.
5. Rendkívül erőteljesen alapoznak a tételek elméleti igazolására.	5. Az egymást követő összehasonlítások erősen csökkentik, illetve nemegyszer meg is semmisítik az elméleti igazolás szerepét.

Lindblom olyan módszert konstruált, amely több szempontból is leegyszerűsítő. Mindenekelőtt azzal, hogy korlátozza azon alternatívák figyelembevételét, amelyek a fennálló helyzettől gyökeresen különböznek, de azzal is, hogy elvonatkoztat a lehetséges döntések számos következményétől. Lindblom számára a „jó” közpolitika fokmérője nem az, hogy a döntéshozó értékeit a lehetőség szerint maximálisan érvényesíti-e, hanem az, hogy a közpolitikai döntés, egyetértést teremti-e azon érdekek között, amelyeket a döntés érint.

Lindblom szerint a döntéshozatal inkrementális modellje nemcsak plasztikusabban írja le a valóságban zajló közpolitikai folyamatokat, mint a racionalista modell, tehát nemcsak leíró jellegében múlja felül a racionális modellt, hanem normatív érvénnyel is rendelkezik. Bírálja a racionális modell idealizáló törekvéseit, mert negatív társadalomkritika alapján transzcendens értékrend alapján minősít. Ezzel szemben azt állítja, hogy csak a fennálló realitások elismerése alapján lehet a valósággal kapcsolatban követelményeket támasztani, vagyis csak a pozitív társadalomkritika lehet releváns. Ezek a követelmények csak fokozatosak lehetnek, egymást kell követniük – egy kissé egymásból is kell következniük – és ezek mindig korlátozottak a valóságos lehetőségek világában.

Lindblom szerint a közpolitikus semmiféle ideáltipikus követelményrendszert nem érvényesíthet. A legtöbb, amit tehet – és ezen a ponton jelenik meg a később híressé vált lindblomi kifejezés: „muddling through” –, hogy a lehető leghatékonyabban „átevickél” vagy „átvergődik” a problémán.

Lindblom – a Braybrooke-kal közösen írott munkájában – továbbfejleszti az egymást követő, korlátozott összehasonlítások módszerét, és bevezeti a „széttöredezett fokozatosság”

módszerét (Braybroke-Lindblom, 1963). Ennek lényege, hogy csak olyan változatokat vesznek figyelembe, amelyek nem alapvetően, hanem csak fokozatokban különböznek egymástól és a status quo-tól. Ez az elemzés sem átfogó, hanem csak azokra a részleges különbségekre korlátozódik, amelyek az egyes változatokat megkülönböztetik. A közpolitika lindblomi ethosza – alapvetően és határozottan – javító-jobbító szándékú, viszont nem irányul valamilyen ideálisnak tartott, jövőbeni állapot elérésére. A közpolitika célokat alakít ki a meglévő eszközökhöz, és nem a célok kitűzése után keresnek megvalósításra alkalmas eszközöket. Lindblom szerint a széttöredezett fokozatosság módszere – széles körben – jellemzi az USA közpolitikai döntéshozatali rendszerét.

Hogyan működnek együtt a közpolitikai döntéshozók a „láthatatlan kéz” vagy a központi koordinátor nélkül? Ezt a kérdést Lindblom – 1965-ben írott könyvében – válaszolja meg (Lindblom, 1965). Eszerint a döntéshozók feltétel nélkül, kölcsönösen alkalmazkodnak egymáshoz, azaz a környezetükben zajló döntésekhez. Lindblom az alkalmazkodás két formáját különbözteti meg:

- illeszkedő alkalmazkodás, „amikor egy döntéshozó egyszerűen alkalmazkodik döntési környezetéhez” (Lindblom, 1965, 33. old.),
- manipulált alkalmazkodás „amelynél a döntéshozó azt keresi, hogy más döntéshozók elvárásainak megfelelő döntést hozzon” (Lindblom, 1965, u.o.).

Ez a kétféle alkalmazkodás azután további alváltozatokra tagolódik az alkudozás és a tárgyalás konkrét körülményei szerint.

Lindblom, egy kései tanulmányában (Lindblom, 1979) azt sugallja, hogy a feltétel nélküli kölcsönös alkalmazkodás a közpolitikai döntéshozatalban kis lépésekben történő politikai változást eredményez. Ezt bírálja Harrison, Hunter és Pollitt (1990), akik azt állítják, hogy a közpolitikai döntéshozatali folyamatok résztvevői közötti együttműködés már közvetlenül részévé válik a pártpolitikai összecsapásoknak. Így a „kölcsönös alkalmazkodás” ezen a területen erősen kolározott. Vagyis a politikai változások nem kapcsolódnak össze a kölcsönös alkalmazkodással, a pártpolitikai erők konfrontációs és centrifugális törekvései miatt.

A közpolitikai döntések jelentős részében gyümölcsözőnek bizonyult Lindblom módszere. Ugyanakkor ennek a módszernek sincs kizárólagos érvényessége. Az átfogó racionalista modellt is alkalmazzák a közpolitikában, amikor például a kormányzati-közigazgatási gépezet javítására vonatkozó átfogó döntéseket hoznak. A racionalista modellhez folyamodnak akkor

is, amikor egyes közszolgáltatási rendszerek vagy a közkiadások tervezése, hatékonyabb felhasználása, vagy éppen a modernizálás, az átfogó reform kerül napirendre.

Az inkrementalista modell leíró jellegű előnyei nyilvánvalóak. Ugyanakkor normatív közelítésben már kiütközik a módszer hiányossága. Először úgy tűnt, hogy elképzelhető olyan funkció-megosztás a két modell között, hogy a racionális modell normatív szemléletéhez hozzávesszük az inkrementális modell leíró személetét. A közpolitikában azonban Lindblom fellépését követően olyan elméletek is jelentkeztek, amelyek a kétféle módszer szintézisére törekedtek, a normativitást viszont nem kapcsolták össze ideáltipikus követelményekkel.

A racionalizmus és az inkrementalizmus vitája közben alakultak ki olyan „harmadik utas” elképzelések, amelyek a normativitás és a realizmus követelményének feszültségeit új, átfogó, kompromisszumokra törekvő elméletekben kívánták meghaladni.

Az egyik ilyen törekvés Dror nevéhez fűződik, aki az „átevickélve célhozérés” lindblomi és az „átfogó racionalitás” modelljének alternatíváival szemben megalkotja a normatív optimalizálás modelljét.

Dror sok vonatkozásban híve Lindblom felfogásának, azonban bírálja annak implicit konzervativizmusát. Szerinte az „átevickélve célhozérés” módszere akaratlanul is megerősíti az anti-innovációs törekvéseket és a közpolitikai folyamatok tehetetlenségi nyomatékát (Dror, 1964). Dror szerint Lindblom szemlélete csak akkor érvényesíthető, ha a felmerülő problémák természetében és az alkalmazott közpolitikai eszközökben nagyfokú a történeti folytonosság. Szerinte a lindblomi elmélet történeti relevanciájának másik előfeltétele a társadalmi-politikai stabilitás. Ezen az alapon Dror alkalmazhatónak véli Lindblom elméletét a modern ipari államok többségében a jóléti állam stabil működésének időszakában. Azonban problematikusnak tartja az elméletet, mihelyt a közpolitika akut gondokkal, elhatalmasodó válságtünetekkel kerül szembe. Dror itt nem az átfogó racionalitás modelljétől vár megoldást, hanem a realizmus és a normativitás kombinálásával kíván olyan modellt alkotni, amely a döntéshozatal racionális és intuitív összetevőit egyszerre erősíti.

Simon modelljétől annyiban tér el, hogy nem vizsgálja meg a döntés előtt átfogóan az összes alternatívákat és azok következményeit és az értékek és célok értelmezése sem teljes körű. Dror szelektál a lehetőségek és a célok között, még hozzá intuitív módszerek és eszközök alkalmazásával. A normatív optimalizálás modelljének másik jellemzője, hogy a döntéshozatali folyamatba bekapcsolja a metapolitikai elemet. Vagyis Dror a közpolitikai

döntéseknél gondolkodik a jogi, gazdasági, politikai és szabályozási környezet változtatásában is.

Lindblom azt válaszolja Dror kritikájára, hogy saját modellje nemcsak az Egyesült Államokra releváns, hanem elmélete érvényesíthető – mint technológiai ismeret – a viszonylagosan stabil diktatúrák esetében is. Ugyanakkor Lindblom vitatja az „átevickélve célhozérés” konzervatív természetét. Állítja, hogy alapvető változások, innovációk is megvalósíthatóak fokozatosan, az apró lépések stratégiájával (Lindblom, 1964).

Ezen a ponton kapcsolódik be a vitába Etzioni egy másik, „harmadik utas” megközelítéssel. Etzioni elismeri, hogy az apró lépések stratégiája is eredményezhet alapvető változást, de hozzáteszi, hogy nincs irányító erő az apró lépések sorozatában, és ezért a lépések észrevétlenül körkörös irányúak is lehetnek, visszatérhetnek a kiindulóponthoz, vagy éppen sokféle irányultságuk miatt közömbösíthetik egymás hatását (Etzioni, 1967).

Ezért Etzioni a „vegyes levizsgálás” modelljét javasolja a közpolitikai döntéshozatalban, amely nemcsak a döntések körülményeiről és lehetőségeiről ad jó leírást, hanem stratégiai orientációt is biztosít a mérlegeléshez és az értékeléshez. A módszer szemléleti kiindulópontja az alapvető jelentőségű és a részleges jellegű döntések megkülönböztetése. Etzioni szerint az inkrementalisták megkülönböztetik az alapvető és a részleges döntéseket. Alapvető döntés például a háború kinyilvánítása vagy egy úrkutatási program beindítása. Azonban az inkrementalisták nem figyelnek fel arra, hogy az alapvető döntések különleges szereppel rendelkeznek. Hiszen ezek alapvető haladási irányokat határoznak meg, és meghatározzák a részleges döntések alapvető orientációját, körülményeit is. Etzioni úgy véli, hogy ezen a módon megtalálta az átfogó racionalitás modelljének alternatíváját úgy, hogy az inkrementális modell szemléletét is hasznosította, még ha részleges érvénnyel is.

A két modell átfogó jellemzése után felvethető a kérdés, melyek Dror és Etzioni modelljének erősségei és gyengeségei?

Dror modelljének egyik erőssége, hogy intuitív jellegű eszköztárat alkalmaz a racionális szemléleti bázison felépülő modellben. Ugyanakkor arra törekszik, hogy használható eszközt adjon azok kezébe, akik a közpolitikai folyamatok átfogó javítására törekednek. Dror a tehetetlenségi nyomatek dominanciájától való félelmében olyan átfogó optimalizálási szándékot érvényesít, amely kiterjed a döntéshozatal különböző fázisaira. Az optimális döntéshozatal 18 fázisát különböztette meg, és mind a 18 fázisra optimalizálási eljárásokat dolgozott ki. A 18 fázis magában foglalja a metapolitikai változásokat, a politikai rendszerek

átalakítását, az alternatívák vizsgálatát, a döntések meghozatalát egészen az utólagos értékelésig. Ezzel a módszertani cizellálással természetesen Dror megnehezítette modelljének gyakorlati alkalmazását.

Etzioni modelljében az alapvető döntések kiemelése valóban stratégiai orientációt ad, azonban a közpolitikai gyakorlatban sokszor egyszerűen nem emelik ki az alapvető összefüggéseket, és azon az alapon mérlegelnek, hogy „nálunk a dolgokat mindig így tették”. Így az alapvető döntéseken felépülő stratégiai orientációra nincs is igény.

A gyakorlati alkalmazás másik nehézsége, hogy nem mindig különböztethetők meg az alapvető jelentőségű döntések és a részjellegű döntések egymástól. Az utólagos értékelés fényében egyértelmű a különbség, azonban a döntéshozatal pillanatában nehezen állapítható meg, hogy a döntés alapvető jelentőségű-e vagy nem. Például a vietnami háborúba az Egyesült Államok „apró”, részjellegű döntések sorozatának keretében és eredményeként sodródott bele – mindenfajta alapvető döntés nélkül – és ugyanúgy „kászálódott ki” belőle. Általánosan elmondható, hogy a hosszú távra szóló közpolitikai döntések esetében az Etzioni modell jól alkalmazható, rövid vagy középtávú döntések esetében viszont nehezen értelmezhető a döntési gyakorlatban. Nyilvánvaló az előnye viszont olyan stratégiai döntéseknél, mint az űrkutatás, vagy a szuperszonikus gépek építése vagy annak mérlegelésénél, hogy mennyire alapozzuk az energiatermelést nukleáris erőművekre, vagy sem.

Mindezen modellek tanulmányozása és a bővülő gyakorlati tapasztalatok alapján Lindblom átdolgozta, bővítette és módosította az inkrementalista közelítést. Mindenekelőtt érdeklődéssel fordult Simon elméletéhez, és a „korlátozott racionalitás” tételét kedvezően értékelte. Figyelemreméltónak találta, hogy a „korlátozott racionalitás” szemlélete már nem törekszik a „lehető legjobb” megoldás kiválasztására, hanem megelégszik azzal a változattal, amely „elég jó”, és ezen az alapon lemond arról, hogy az összes lehetséges alternatívát és azok következményeit mérlegelje.

Lindblom ezen a szemléleti nyomvonalon haladva meghaladja az „átevickélve célhozérés” inkrementalista modelljét, és bevezeti a „stratégiai elemzés” modelljét, amely a inkrementalizmus továbbfejlesztett változata. Eszerint meg kell különböztetni az egyszerű inkrementális elemzés, a szakaszolt inkrementalizmus és a stratégiai elemzés fogalmát.

Az egyszerű inkrementális elemzés csak olyan alternatívákra korlátozza a vizsgálatot, amely csak kismértékben különbözik a „status quo”-tól, az adott helyzettől.

A szakaszolt inkrementalizmus már olyan elemzés, amely célokhoz és értékekhez kapcsolódik. A kiválasztott célokat és értékeket nem kívülről erőltetik a valóságra, hanem a közpolitikai probléma empirikus elemzése alapján választják ki őket. A javasolt problémamegoldást többszörösen kipróbálják, és a próbaeljárások során tovább javítják, tökéletesítik.

A stratégiai elemzés stratégiai ívű célok és értékek kiválasztása és érvényesítése alapján először leegyszerűsíti a komplex közpolitikai problémákat, és azután stratégiailag elrendezett cselekvési sorokat épít rá az induló helyzetekre.

Lindblom ezzel nem szünteti meg az „átevickélve célhoz érés” módszerét. Ez az új inkrementalista modell egyik eleme marad. Az egyszerű inkrementális elemzés része a szakaszolt inkrementalizmusnak, mint ahogy a stratégiai elemzés is a szakaszolt inkrementalizmus különböző formáiból áll.

Ezzel a komplex közelítéssel Lindblom az inkrementális modellt alkalmas eszköztárrá tette a spekulatív, sőt utópikus jellegű szemlélet számára is.

Ez azért jelentős, mert Lindblom ezzel olyan szintézist kísérelt meg, amely nemcsak Simon „korlátozott racionalitás” modelljét, hanem Etzioni „vegyes vizsgálódás” modelljét is hasznosítja (Lindblom, 1979).

A különböző döntéshozatali modellek áttekintése után felvetődik a modellek gyakorlati alkalmazhatóságának kérdése. Egészen nyilvánvaló, hogy a modellek olyan politikai körülményekre illeszkednek, amelyeket a hatalom megosztása és erős érdekérvényesítési képességekkel rendelkező csoportok tevékenysége jellemez. Vagyis ezek a modellek alapvetően pluralista alapokon nyugvó társadalmi-politikai rendszerekre, modern demokráciákra illeszkednek. Itt is jelentkezhetnek alkalmazhatósági problémák, mert a parlamenti pártok, amelyek a döntéshozatal lényeges szereplői nem mindig hajlamosak a kölcsönös alkalmazkodásra, a kompromisszumok keresésére. Különösen alapkérdéseknél jelentkezik a kizárólagosságra és a dominanciára való törekvés, amely kifejezetten erős lehet akkor, ha erős többségi parlamenti pozíció támasztja azt alá. Lindblom érzekelte, hogy a hatalom megosztása a pártok és a társadalmi rétegek között nem olyan mértékben egyenlő, ahogyan azt a kiindulópontban feltételezte. Azonban erre az a válasza, hogy a gyakorlati megvalósítás során még ügyesebben kell az „átevickélve célba érés” stratégiáját alkalmazni, és még körültekintőbben kell a stratégiai elemzéseket elvégezni. Annyi változás mindenesetre

történt, hogy Lindblom kezdeti optimista jellegű közelítése – az idők során – kritikusabbá és szkeptikusabbá változott (Lindblom, 1977).

Felvetődik azonban az a kérdés, hogy a fentiekben elemzett döntéshozatali modellek mennyiben alkalmazhatók diktatórikus körülmények között, ahol a hatalom strukturáltsága legfeljebb ideologikus burokból, a politikai szimbólumok világában létezik?

A totalitáriánus társadalmak, a diktatúrák első időszakában minden történeti előzményt tagadnak, és vertikálisan új elgondolásokkal lépnek fel, amelyek nem tapasztalatokon, hanem hitelveken nyugszanak, és utópikus alakot öltenek. Erre a szükségletre holisztikus szemléleti alapokon nyugvó átfogó tervezés illeszkedik, amelyben a fenti döntéshozatali módszereknek semmi szerepük sem lehet. A későbbiekben viszont, a kezdeti lendület megtörése, az ösztönös spontaneitás kudarcai után a diktatúrák is konszolidált feltételeket teremtenek, és olyan bürokratikus jellegű intézményi struktúrákat építenek ki, amelyek a folyamatosságot, a kiegyensúlyozottságot hivatottak garantálni.

A diktatúrákban működő bürokrácia ekkor érdeklődéssel fordul a közpolitikai döntéshozatali modellek felé. Nem a pluralista értékbázis érdekli, hanem a cselekvési technológia, a döntéshozatali folyamatban alkalmazott eszköztár. Ily módon tehát olyan fonák helyzet is előállhat, hogy Simon, Lindblom, Dror és Etzioni döntéshozatali eszköztárát a pluralizmussal ellentétes totalitáriánus eszmekörben alkalmazzák, és diktatúrák tökéletesítésére használják fel.

Irodalom

BACHRACH, P. AND M. S. BARATZ (1970) Power and Poverty. Oxford University Press, New York.

BACHRACH, P. AND M. S. BARATZ (1963) „Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework”, American Political Science Review, 57.

BACHRACH, P AND M. S. BARATZ (1962) „Two Faces of Power”, American Political Science Review, 56.

BLOWERS, A. (1984) Something in the Air: Corporate Power and the Environment. Harper & Row, London.

BRAYBROOKE, D. AND C. E. LINDBLOM (1963) A Strategy of Decision. The Free Press, New York.

- CRENSON, M. A. (1971) *The Unpolitics of Air Pollution*. The Johns Hopkins Press, Baltimore.
- DAHL, R. A. (1958) „The Critique of the Ruling Elite Model”, *American Political Science Review*, 52. p 469
- DAHL, R. A. (1961) *Who Governs?* Yale University Press, New Haven.
- DROR, Y. (1964) „Muddling Through - „Science” or „Inertia”?” *Public Administration Review*, 24.
- ETZIONI, A. (1967) „Mixed Scanning: A „Third” Approach to Decision - Making”. *Public Administration Review*, 27.
- HARRISON, S. AND D. J. HUNTER AND C. POLLITT (1990) *The Dynamics of British Health Policy*. Unwin Hyman, London, pp 8-13.
- HILL, M. AND S. A. ARONOVITCH AND D. BALDOCK (1989) „Non-decision Making in Pollution Control in Britain: Nitrate Pollution, the EEC Drinking Water Directive and Agriculture” *Policy and Politics*, 17 (3).
- HUNTER, F. (1953) *Community Power Structure*. University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- LINDBLOM, C. E. (1964) „Contexts for Change and Strategy” a Reply. *Public Administration Review*, 24.
- LINDBLOM, C. E. (1979) „Still Muddling, Not Yet Through”, *Public Administration Review*, 39.
- LINDBLOM, C. E. (1959) „The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19.
- LINDBLOM, C. E. (1977) *Politics and Markets*. Basic Books, New York.
- LINDBLOM, C. E. (1965) *The Intelligence of Democracy*. The Free Press, New York, p 33.
- LUKES, S. POWER (1974) *A Radical View*. Macmillan, London.
- MERELMAN, R. M. (1968) „On the Neo-Elitist Critique of Community Power” *American Political Science Review*, 62.
- MILLS, C. W. (1956) *The Power Elite*. Oxford University Press, New York.
- OFFE, C. (1976) „Political Authority and Class Structures”, in P. Connerton (szerk.) *Critical Sociology*. Penquin, Harmondsworth.

- POLSBY, N. W. (1980) Community Power and Political Theory: A Further Look at Problems of Evidence and Interference. Yale University Press, New Haven, p 221.
- SAUNDERS, P. (1980) Urban Politics. Penquin, Harmondsworth, p 324.
- SIMON, H. A. (1957) Administrative Behaviour. 2. kiadás, Macmillan, New York.
- SIMON, H. A. (1945) Administrative Behaviour. Free Press, Glencoe, Illionis.
- WALSH, K. AND B. HINIGS AND R. GREENWOOD AND S. RANSON (1981) „Power and Advantage in Organisation”, Organisation Studies, 2 (2).
- WEBER, M. (1958) The Theory of Social and Economic Organization, trans. A. M. Henderson and T. Parsons. Free Press, Glencoe III.
- WOLFINGER, R. E. (1971) „Nondecisions and the Study of Local Politics”, American Political Science Review, 65.

4. A DÖNTÉSHOZATAL ÉS A MEGVALÓSÍTÁS VISZONYA

A XX. század végén radikálisan megváltozott – lényegében felértékelődött, – a megvalósítás szerepe a közpolitikai döntéshozatalon belül.

Ezért az 1970-es évektől a közpolitikai tudományos irodalom érdeklődése fokozatosan a megvalósítási folyamatok felé fordult. Általánossá vált az a felismerés, hogy a közpolitikai folyamat „második felében”, a döntéshozatalt „követő” megvalósításban, nem egyszerű végrehajtás történik. A döntések alapján olyan közpolitikai programokat valósítanak meg, amelyek a megvalósítás során maguk is lényeges változásokon mehetnek keresztül. A megvalósítási problémák azért kerültek a figyelem középpontjába, mert felismerték, hogy „hiányzik a kapcsolat” a közpolitikai programok eredeti célja és a programok kimenete és társadalmi következményei között (Hargrove, 1975).

Mindezidáig hiányzott a megvalósítási folyamatok elméleti feltevésekből kiinduló rendszeres áttekintése. Az első ilyen típusú munka Pressman és Wildavsky nevéhez fűződik (Pressman-Wildavsky, 1973). Addig azonban a közpolitika tudományára az volt jellemző, hogy képviselői megszállottan vizsgálták a döntéshozatalt, a közpolitikai programok megalkotását, és a megvalósítás „gyakorlati részleteit” ráhagyták a vezetés- és szervezéstudomány képviselőire.

A közpolitika tudományára tehát jellemző, hogy a döntések megvalósításának folyamata csak fáziskéséssel, a közpolitika első vitáinak egy évtizedes története után került a figyelem homlokterébe. Addig a közpolitikában döntés centrikus szemlélet érvényesült, vagyis a közpolitikai kutatásokban nem vették észre, hogy a döntések tartalma, célrendszere, a megvalósítás ütemezése a közintézmények gyakorlatában jelentősen megváltozik. És ha észre is vették, akkor is azt feltételezték, hogy ennek háttérében kizárólag vezetési és szervezési hiányosságok húzódnak meg. Kiderült azonban az, hogy a megvalósítási deficiteket nemcsak vezetési és szervezési fogyatékoságok okozzák, hanem közpolitikai természetű okok is meghúzódnak a háttérben.

A hetvenes évek közepétől gomba módra szaporodó közpolitikai irodalom közös jellemzője, hogy szükségesnek tartja a közpolitikában a megvalósítási folyamatok szerepének önálló, elkülönült vizsgálatát. Abból indulnak ki, hogy a közpolitikai folyamatok operatív természetűek, ami azt is jelenti, hogy minden közpolitikai döntés annyit ér, amennyit abból megvalósítanak. Másrészt a döntések megvalósítása bonyolult és változó gazdasági, társadalmi, politikai és jogi szervezeti körülmények között történik. Ez, pedig az esetek túlnyomó többségében szükségessé teszi a döntések tartalmának és a megvalósítás előzetes időzítésének módosítását is.

A döntéshozatal és a megvalósítás tehát nincs egymástól „kínai fallal” elválasztva. Az önálló vizsgálódás ezért indokolt, de ennek nem az a célja, hogy a döntéshozatali és a megvalósítási mozzanatokat elszigetelje egymástól. Éppen ellenkezőleg. Csak a megvalósítási folyamatok önálló vizsgálata teszi lehetővé, hogy azt a speciális viszonyrendszert, amely a közpolitikai döntéshozatal két mozzanatát összeköti, realiztikusan, történelmi plaszticitással mutassuk be. Már most előre kell bocsátani, hogy a szakirodalom megkülönbözteti a közpolitikai folyamatok „felülről-lefelé” irányuló és „alulról-felfelé” irányuló karakterét. Mindkét modell megegyezik abban, hogy a megvalósítást nem tekinti a döntéshozatal függvényének, hanem olyan önálló problématerületnek, amely nem vezethető le mechanikusan a döntéshozatalból. Más szavakkal a közpolitikai döntéshozatalt megérteni, csak a két mozzanat – a döntéshozatal és a megvalósítás – együttes ismeretéből lehet.

Hagyományosan – David Eastonig visszanyúlva – a szakirodalom a közpolitika megalkotásának, a közpolitika megvalósításának és az eredmények értékelésének mozzanatát különböztette meg. A megvalósítás folyamatát úgy értelmezték, mint amelyben, a közpolitikai döntésekben előzetesen meghatározott célokat valósítják meg.

Ez a meghatározás kézenfekvőnek tűnt. Azonban a közpolitikai döntések megvalósításának gyakorlati elemzése során kiderült, hogy a megvalósítás távolról sem egyszerű, zökkenőmentes alkalmazási folyamat. Sőt! Olyan kudarcok sem kizárhatók, amelyek azzal járnak, hogy a közpolitikai döntések céljai és a programok megvalósítás után végzett értékelésének eredményei egyáltalán nem hasonlítanak egymásra.

Ez a felismerés az Egyesült Államokban különösen élesen rajzolódott ki, a hatvanas években kezdeményezett közpolitikai programoknál. Johnson elnök „Nagy Társadalom” elképzelését nagyszabású közpolitikai programok egész sora volt hivatott megvalósítani. A programok elemzése során azonban kiderült, hogy szakadék tátong a központi célok és a helyi megvalósítás realitásai között. Megjegyzendő, hogy már korábban is megfogalmazódott hasonló jellegű felismerés, Rooseveltnél társadalmi reformelképzeléseket megvalósító politikájának elemzése során (Selznick, 1949).

4. 1. A „felülről-lefelé” modell

Az elemzőket először az a kérdés vezérelte, hogyan optimalizálható a megvalósítás, hogyan mérsékelhető a megvalósítási deficit. Ezek az elemzések arra irányították a figyelmet, hogy a közpolitikai programok eredményei nagymértékben függenek a kormányzati intézmények kapcsolatrendszerétől, és az egyes szervezetek működési sajátosságaitól. Kimutatták, hogy a különböző szintű kormányzati szervek és közintézmények kapcsolataiban, valamint az egyes szervezetek belső működési sajátosságaiban megnyilvánuló fogyatékoságok következtében, a megvalósítás mindig deficitese az elhatározott célok tükrében. Sőt! Ez a deficit még kumulálódhat is.

Ezen a ponton vetődik fel az a kérdés, hogy akkor melyek a célokkal leginkább harmonizáló, „a lehető legtökéletesebb megvalósítás” előfeltételei. Ezeket a feltételeket Hogwood és Gunn (1984) a következőképpen határozza meg:

- ha a megvalósító intézmények működésének külső feltételrendszere nem okoz bénító kényszereket,
- ha a közpolitikai programok megvalósításához elegendő idő és megfelelő források állnak rendelkezésre,
- ha a megfelelő erőforrások nemcsak globálisan elegendők, hanem a megvalósítás minden fázisában rendelkezésre állnak,

- ha a megvalósítandó közpolitikai program releváns elméleten és ok-okozati összefüggéseken nyugszik,
- ha az ok-okozati kapcsolatok közvetlenek, és csak kevés eltérítő hatás érvényesül,
- ha a megvalósítást egy független státuszú intézmény vezérli, és ha minimális mértékűek az intézmények közötti függőségi viszonyok, abban az esetben, ha más intézményeket kapcsolnak be a folyamatba,
- ha a megvalósítandó célok – egészükben és részleteikben – pontosan ismertek, és egyetértés alakul ki a megvalósítás szükségességét illetően.

Ez az egyetértés megmarad a megvalósítási folyamat során:

- ha a megvalósítás során pontosan és részletesen körülírják minden résztvevő feladatait,
- ha a résztvevők a megvalósítás során együttműködnek, és kölcsönösen tájékoztatják egymást a részletekről,
- ha azok, akik parancsok kiadására jogosultak élnek ezzel a jogukkal.

Az előfeltételek felsorolása alapján nyilvánvaló, hogy a feltételek csak részben vezetési-szervezési, jelentős mértékben inkább közpolitikai karakterűek. Vagyis csak a két tudományos szemlélet egyidejű alkalmazása teremt esélyt a probléma mérsékelésére.

Ezek az előfeltételek a „felülről-lefelé” modellben azt a célt szolgálták, hogy a megvalósításért felelős vezetőknek tanácsokat adjanak a megvalósítási folyamatban keletkező deficitok minimalizálására.

Az Egyesült Államokban Sabatier és Mazmanian hasonló következtetésre jutottak (1979). A megvalósítási deficitok hátterében közpolitikai természetű okokat érzékelték, amelyek a közigazgatás felső szintjein érvényesültek. Ezek az okok – korántsem teljes felsorolásban – a következők:

- a megvalósítandó közpolitikai program természete, különösen annak belső következtetlenségei,
- a megvalósítás szervezeti struktúrája, különösen a hiányos kapcsolatok az intézmények felső szintjein,
- a külső zavaró körülményekre való reagálás kényszere,
- a megvalósítás során a különböző közigazgatási szintek hiányos ellenőrzése.

A megvalósítási folyamat önállóságának másik – a szervezeti, intézményi sajátosságoktól eltérő – összetevője a közpolitikák különböző természetéből adódik. Ez a felismerés Lowi közpolitikai tipológiájából indult ki. Lowi megkülönböztette a disztributív, a redisztributív és a regulatív közpolitikákat (Lowi, 1972). A megvalósítási folyamatok elemzése során kiderült, hogy a redisztributív politikákat nehezebb megvalósítani, mint a disztributív politikákat, és a regulatív politikák esetén a megvalósítás eredményessége attól függ, hogy milyen mértékűek a folyamat redisztributív következményei.

A „felülről-lefelé” modell követői a megvalósítás egyéb nehézségeire is rámutattak. Ugyanis amilyen mértékben bonyolultabbá váltak a megvalósítás szervezeti feltételei – egyrészt a közszolgáltatások nemzetköziesedése, másrészt a magánvállalkozások és a nonprofit szervezetek nagymérvű bekapcsolódásának következtében – olymértékben növekedett az eredményes megvalósítás kockázata a bonyolult kapcsolatrendszerű hálózatok kiépülése miatt (Mountjoy-O'Toole, 1979).

A közpolitikai döntéshozatal és megvalósítás – különösen a jóléti állam válság tüneteinek felerősödése idején – a társadalmi nyilvánosság és a közfigyelem homlokterébe került. Ez együtt járt azzal, hogy a megvalósítás eredményességének összetevőjévé vált a közintézmények kommunikációja a társadalom különböző csoportjaival. Mennyiben és milyen gyorsasággal veszik figyelembe a társadalmi igényeket, hogyan reagálnak a társadalmi nyomásra, mennyiben képesek a gondokat megosztani, és nem utolsósorban mennyiben képesek tiszta és konzisztens kommunikációs eszköztár alkalmazásával a társadalmi csoportokat bevonni a döntéshozatalba és a megvalósításba? (Nixon, 1980).

A „felülről-lefelé” modellről összegzésképpen megállapítható, hogy ráirányította a figyelmet a megvalósítási mozzanatok önálló szerepére a közpolitikai folyamatban. Ugyanakkor a közpolitikai folyamatok átfogó megközelítésénél kiderültek, a „felülről-lefelé” modell hiányosságai is.

4. 2. Az „alulról-felfelé” modell

A „felülről-lefelé” közelítést különböző oldalról bírálták. A kritikák közös alapja az, hogy a közpolitikai folyamatban a történések nem a „felülről-lefelé” logika szerint alakulnak, hanem különböző külső, gazdasági, politikai és társadalmi kényszerek következtében a döntéshozatal során lényegében ezekre a megvalósítási kényszerekre, késztetésekre válaszolnak. Ezért a döntés és a megvalósítás szakasza nem szigetelhető el egymástól, hanem

a döntések nagy részét a megvalósítás során pillanatnyi kényszerekre reagálva, a körülmények részleges ismeretében intuítv alapon kell meghozni. A közpolitika tehát bizonytalanságokkal és váratlan fordulatokkal telített, és ez a döntések tartalmának „menetközbeni” változtatását is kiválthatja.

Ebből a szemléleti alapállásból kiindulva mindenekelőtt a közpolitika lényegi természetére vonatkozó ismeretek változtak meg. Pressman és Wildavsky (1973) szerint a közpolitika lényege nem a szemléleti alapállásban ragadható meg. Szerintük csupán tudományos fikció az, hogy a kezdetekben létezik a közpolitikai alapálláspont, amelyből azután meghatározott cselekvési sorok iránti elkötelezettség következik. Az igazság ennek éppen az ellenkezője. A politika lényege egyenlő a megvalósítással, vagyis a közpolitika lényege, mint cselekvési sor ragadható meg és nincs mögöttes – a cselekedeteken kívül vagy „azokon felül” meghúzódó – lényeg.

Az „alulról-felfelé” közelítésben – a fenti közpolitikai definíció alapján – a megvalósítási folyamatok olyan alapvető problémái kerülnek a vizsgálódás látószögébe, amelyek a „felülről-lefelé” közelítésben nem jelennek meg.

Először is kiderül, hogy a megvalósítás során az egyes közpolitikai programok és cselekvési sorok kölcsönhatásos kapcsolatba kerülnek más programokkal és akciókkal. Ez a kapcsolat – amely sokszor konfliktusos alakot is ölt – lényegesen befolyásolja-modifikálja az egyes közpolitikai folyamatokat, és nemcsak az időzítést, hanem a folyamat lényegi tartalmát is.

További bonyodalmat okoz, hogy az életbeléptetett programok sohasem légyüres térben érvényesülnek. A korábbi programok és akciók minden új program esetében természetes közeget alkotnak. A megvalósítás során, pedig alkalmazkodni kell azokhoz a feltételekhez és követelményekhez, amelyek a korábbi programok eredményeképpen állnak elő.

A konfliktusokkal telített alkalmazkodási folyamatok olyan kompromisszumokat és alkukat tesznek szükségessé, amelyek megbontják a közpolitikai döntések eredendő logikai szimmetriáját. Hiszen kompromisszumokat kell találni egymással konfliktusban álló értékek és érdekek között. Csak a megvalósítási folyamatban derül ki például, hogy milyen a program hatása a megcélzott társadalmi rétegekre; csak ebben a fázisban derül ki, hogy a program milyen mértékben vált ki olyan érdekérvényesítő törekvéseket, amelyek a program megvalósításával szembenállnak, és adott esetben nemcsak módosítást válthatnak ki, hanem a program kudarcát is eredményezhetik.

További gyakorlati probléma, hogy a közpolitikai döntések egy része szándékosan homályos vagy kétértelmű. A háttérben többnyire ilyenkor a szimbolikus politika szempontjai húzódnak meg. Vagyis olyan szándékok, amikor különböző közpolitikai döntésekkel adott politikai kurzus stabilitását kívánják megalapozni, és a döntéshozatalkor egyáltalán nem figyelnek arra, hogy ezek a döntések megvalósíthatók-e vagy sem. Ezek a közpolitikai döntések is megvalósítási szakaszba kerülnek, és miután a szükséges erőforrások nem állnak rendelkezésre a megvalósításhoz, ezért konfliktusokat eredményeznek, amelyek többnyire a központi és a helyi közintézmények közötti feszültségek alakját öltik.

A megvalósítási folyamatban további problémát okozhat, hogy a különböző közpolitikai programok és akciók olyan mértékben terhelik meg a költségvetést és a rendelkezésre álló anyagi erőforrásokat, hogy egyidejű vagy többé-kevésbé párhuzamos megvalósításukra nincs lehetőség. Ekkor az egyes programok megvalósítása közben zajlanak olyan alkufolyamatok, amelyek a költségek „megvágásával” egy-egy program ellehetetlenülését eredményezhetik.

Hasonló problémát eredményezhet az, amikor nem a költség struktúráját változtatják meg, hanem „metapolitikai” szemléletben a döntések megvalósításában részt vevő intézmények funkcióját és feladatait alakítják át. A megvalósítási meghatalmazásokat menetközben elvehetik egy intézménytől, és egy másik intézménynek adhatják át, új jogszabályokat vezethetnek be, amelyek a megvalósítás feltételeit lényegesen megváltoztatják. Ezzel a viszonylagosan stabil hatalmi egyensúlyokat változtathatják meg, és előre kiszámíthatatlan társadalmi hatásokat is kiválthatnak.

Ezek a problémák azt mutatják, hogy a döntések és az akciók, a közpolitikai programok megalkotása és megvalósítása olyan bonyolult, kölcsönhatásos kapcsolatot alkotnak, amelyben rendkívül nehéz megállapítani, hogy a közpolitikai folyamatban hol végződik a politikaformálás, és hol kezdődik a megvalósítás. Úgy tűnik, hogy a közpolitikai folyamat sokszor olyan egy darabból álló, varrat nélküli szövedék, amelyben a döntések, a programok konkretizálása, tartalmi átalakítása és a megvalósítás párhuzamosan zajlik. Vagyis lényeges, az alaporientációt érintő döntések születhetnek a megvalósítás során is.

A politikaformálás hagyományos szemlélete a közpolitikai folyamatokra nem illeszkedik. Sőt azt is állíthatjuk, hogy lényeges döntések szükségképpen csak a megvalósítási szakaszban hozhatók meg, miután az érdekérvényesítő csoportokkal jelentkező konfliktusok egy része csak a megvalósítási szakaszban kezelhető. Hiszen egy sor lényeges, a programmal összefüggő tény és összefüggés csak a megvalósítás során lesz érzékelhetővé. Végül, de nem

utolsósorban, a közpolitikai programok megvalósítói sokszor jobban felkészültek a döntéshozatalra, mint bárki más a társadalomban és a politika színterén.

A politikaformálás mozzanata tehát nagyon gyakran megjelenik az úgynevezett megvalósítási szakaszban is. Azt is mondhatnánk, hogy a politikaformálás folytatódik a megvalósítás során, és sokszor éppen ebben a szakaszban teljesedik ki. Ennek alapján eljuthatunk a közpolitikai folyamat olyan szemléletéhez, amely a döntések és az akciók, a programok kialakítása és megvalósítása közötti oszcillációt tekinti meghatározó vonásnak. Ebben a szemléletben a döntés és az akció nem alkot két élesen elkülönült szakaszt, a közpolitikai folyamat szerves részeit alkotják, annak kezdetétől a befejezésig. E folyamatban azonosak is és különböznek is egymástól. Ezen az alapon a közpolitikai folyamat olyan interaktív alkufolyamatnak tekinthető, amelyben a közpolitikaformálók és a megvalósítók szerepe felértékelődik. Vagyis a közpolitikai programalkotás és a megvalósítás olyan kontinuumot alkot, amelyben, a különböző időpillanatokban a hangsúly hol a programalkotásra, hol a megvalósításra helyeződik.

A megvalósítási mozzanat tehát nem a döntéshozatal mechanikus következménye, hanem a közpolitika a megvalósítás során is fejlődik, új mozzanatokkal gazdagodik. A megvalósítás ezenkívül a tanulás, a felelősség és a bizalomerősítés színtere és motívuma is.

A megvalósítási mozzanatok jelentőségét találóan fejezi ki Elmore kifejezése: „backward mapping”. Ezt a „visszafelé tervezés”, „visszafelé okoskodás” kifejezésekkel lehet magyarrá fordítani (Elmore, 1980). Ez azt jelenti, hogy a közpolitikai folyamatban előzetesen csak alaporientáció alkotható meg, és a különböző lehetőségek és programok közötti választás, csak az utólagos átgondolás fényében történhet meg, amikor a programok megvalósítása már megkezdődött, amikor a gazdasági és más kényszermechanizmusok és a társadalmi nyomásgyakorlás működésbe lépett. Ilyen teljesítményhelyzetben lehet csak dönteni, a sokszor csak ebben a stádiumban manifesztálódott konfliktusok erőterében. Vagyis az alapstratégia ismeretében nem szabad késedelmeskedni, neki kell kezdeni a megvalósításnak, mert a lényeges problémák úgyis csak a gyakorlati folyamatban válnak érzékelhetővé és kezelhetővé.

Irodalom

ELMORE, R. (1980) „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, Political Science Quarterly, 94.

- HARGROVE, E. C. (1975) *The Missing Link*. The Urban Institute, Washington, D. C.
- HOGWOOD, B. W. AND L. A. GUNN (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, Oxford.
- LOWI, T. A. (1972) Four Systems of Policy, Politics and Choice, *Public Administration Review*, 32.
- MOUNTJOY, R. S. AND L. J. O'TOOLE (1979) „Towards a Theory of Policy Implementation: An Organisational Review”, *Public Administration Review*.
- NIXON, J. (1980) „The-Importance of Communication in the Implementation of Government Policy at the Local Level”, *Policy and Politics*, 8 (2).
- PRESSMAN, J. AND J. A. WIDAVSKY (1973) *Implementation*. Berkeley, University of California Press.
- SABAHER, P. AND D. MAZMANIAN (1979) „The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives, Policy Analysis.

5. A KÖZPOLITIKAI FOLYAMAT SZEREPLŐI

A közpolitika tudományának – az előző témákkal érintkező mégis – viszonylag különálló témája a közpolitikai döntéshozatal szereplői körének alakulása, és a közöttük kialakuló munkamegosztás vizsgálata, elemzése. A közintézményi reformok munkamegosztást igényelnek – mindenekelőtt – a politikusok és a köztisztviselők között, ugyanakkor szükségessé teszik a társadalmi csoportok, a civil szervezetek és a magánvállalkozások bekapcsolódását is. A közpolitika tudományában ezt a folyamatot részben előkészítették, részben pedig „menetközben” fejlesztettek ki olyan új elgondolásokat, amelyek az új társadalmi rétegek és csoportok bekapcsolódását támogatták, illetve lehetővé tették.

A közpolitikai elméletek általánosan elfogadott kiindulópontja, hogy a reformok megvalósításában – első közelítésben – minden köztisztviselő részt vesz, sőt a reformok – lényegi – természetéből következően résztvevők az állampolgárok, a civil társadalom csoportjai és a magánvállalkozások is. Ennek nyilvánvaló bizonyítékai az „állampolgári szerződések” (citizens` charter), amelyeket – az Egyesült Királyságban, Belgiumban, Hollandiában, Franciaországban, Olaszországban és Portugáliában – kötöttek, vagy azok a

széles körű privatizációs folyamatok, amelyek során – a repülőtérsaságokat, a telekommunikációs vállalatokat, a víz- és a postai szolgáltatást, avagy éppen a lakásállomány – jelentős részét magánkézbe juttatták olyan országokban, mint Ausztrália, Franciaország, Hollandia, Új-Zéland és az Egyesült Királyság.

A modern államok többségében a reformok kezdeményezői viszonylag könnyen beazonosíthatók; a vezető politikusok és köztisztviselők alkották a reformok kezdeményező és irányító erejét. A válsággal fenyegető gazdasági, társadalmi és politikai nyomásra időben válaszoltak. Rezonáló képesnek bizonyultak, és ezért a társadalmi nyugtalanság – sporadikus eseteit leszámítva – nem éleződött ki poláris feszültséggé, és nem fenyegetett a politikai rendszer megengásával. A közpolitikai rendszert – az éleződő feszültségek átfogó értékelése alapján – belülről dinamizálták. Eltérés csak abban tapasztalható, hogy a politikusoké vagy a köztisztviselőké volt-e a kezdeményező szerep. Az angolszász országokban a vezető politikusok a kezdeményezők, és ezért az innovációk és reformok erősen kapcsolódnak politikai ideológiai motívumokhoz. Németországban viszont a helyi önkormányzatok szövetsége kezdeményezte a reformokat, vagyis a köztisztviselő a fő motiváló erő, mindenféle politikai ideológia nélkül. Természetesen – a brittel összehasonlítva – fáziskéséssel induló folyamat, a kibontakozás-kiteljesedés során áthatotta az egész politikai-adminisztratív rendszert, és a központi irányítás szintjén – itt is – kiépült a politikai ideológiai kapcsolat.

Azonban a többi modern országra – Ausztrália, Kanada, Dánia, Finnország, Franciaország, Hollandia, Új-Zéland, Svédország, az Egyesült Államok – vonatkozóan is megállapítható, hogy – az 1980-as évek közepe óta – a reform témája a vezető politikusok napirendjén szerepelt. Elmondható ez az Európai Unióról is, ahol az Európai Bizottság kollégiuma foglalkozott a témával, és – 2000-ben – két programot is kibocsátott. (Megbízható és hatékony menedzsment, 2000, „Sound and Efficient Management”, SEM, 2000; és A közigazgatás és a személyi állomány modernizációja, 2000, „Modernising Administration and Personnel”, MAP, 2000).

Természetesen – az egyes országok között – eltérés mutatkozik a reformok gyorsaságában és terjedelmében. Egyes országok gyorsabban, mások lassabban, egyes országok keskenyebb, míg mások szélesebb felületeken haladnak előre.

Olyan – első pillantásra – különböző hagyományokkal rendelkező országokban, mint Új-Zéland, Finnország, Franciaország a „mandarinoknak” titulált vezető köztisztviselők kezdeményezték a reform eszméket, és erőteljesen irányították a megvalósítást is. Ezt számos országban – elméletileg – azzal magyarázták, hogy a vezető köztisztviselők a reformok

eredményeként kedvezőbb helyzetbe kerülnek, mert a decentralizációval – egyértelműen – beosztottjaikra hárítják az operatív problémákkal történő foglalkozás felelősségét, és önmaguknak az intézményi újjászervezés és szabályozás intellektuálisan is vonzó feladatait tartják meg.

Természetesen az alsó- és középszintű köztisztviselők nem értékelik ilyen pozitívan a reformokat, mert ez növeli számukra a foglalkoztatási bizonytalanságot, új ismeretek tanulására kényszeríti őket, és a munkaterhelés is fokozódik (lásd erről Dunleavy, 1991). Hasonló következtetésre jutnak más szerzők, így például Wright is, mint írja: „A jelenlegi bizonyítékok azt sugallják, hogy a vezető köztisztviselők egyáltalán nem allergiásak azokra a reformprogramokra, amelyek – egészükben – sokkal élesebben hatnak az alsó szintekre, és amelyek izgalmas lehetőséget nyitnak meg számukra a közpolitikai program-orientációjú menedzsment szerializmus számára” (Wright, 1997, 10 old.).

Néhány országban a reformfolyamatok kezdeményezésében a vezető politikusokon és köztisztviselőkön kívül különböző tanácsadók is szerephez jutottak. A tanácsadói szerepkörben három különböző csoport említhető meg:

- menedzsment tanácsadók,
- független „agytrösztök”,
- egyetemi tanárok.

Az Egyesült Államokban, Ausztráliában és az Egyesült Királyságban széles körben voltak be menedzsment tanácsadókat. Ez az 1980-as és az 1990-es években a nagy menedzsment tanácsadó cégek – a Pricewaterhouse, a Coopers-Leybrand, az Andersen, az Ernst and Young, a Deloitte and Touche és más tanácsadó cégek – bevonását jelentette. Az Egyesült Államokban például a magánvállalkozások folyamatosan részt vettek a reformokban. Ennek jeleként Gore alelnök 1997-ben kiadott brosrájának a következő címet adta: „Vállalkozásszerű kormányzat: következtetések Amerika legjobb vállalatait tanulmányozva”(Gore, 1997). Az általános menedzsment modellek nagy hatást gyakoroltak – ezekben a térségekben – a közintézményi reformfolyamatokra.

Ugyanakkor – nem egy országban – a politikai „agytrösztök” szerepe is számottevő volt. Margaret Thatchert a reformok kezdeményezésében olyan jobboldali, intézményesített politikai „agytrösztök” befolyásolták, mint az Adam Smith Intézet (Adam Smith Institute), a Politikai Tanulmányok Központja (Centre for Policy Studies) vagy a Gazdasági Intézet (Institute for Economic Affairs). Ezek az intézetek ösztönözték a Nemzeti Egészségügyi

Szolgálat (National Health Service) vagy az állami oktatási rendszer reformját. Az Egyesült Államokban hasonló funkciót töltött be – Reagan és id. Bush elnöksége idején – az American Enterprise Institute, a Heritage Alapítvány vagy a Hoover Intézet. Németországban a Bertelsmann Alapítvány jelentette a közintézményi reformok egyik fő hajtóerejét.

Az egyetemi tanárokat, pedig megtalálhatjuk nemcsak a politikai „agytrösztökben”, hanem speciális tanácsadói szerepkörben az Európai Bizottságnál, az OECD-nél, a Világbanknál és más szervezeteknél. Említésre méltó az a szerep, amelyet a nemzetközi tudományos szervezetek – például az International Institute of Administrative Sciences vagy a European Group of Public Administration – a reformfolyamatok elméleti hátterének kimunkálásában betöltöttek. Speciális egyetemi központok egy-egy nemzeti reformfolyamatra gyakoroltak erőteljes hatást. Ilyen például a Speyer székhelyű Német Közigazgatástani Posztgraduális Iskola (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften) szerepe.

Összefoglalva megállapítható, hogy a reformfolyamatok kezdeményezésében a főszerepet a vezető köztisztviselők és a vezető politikusok játszották. Lényegében hasonló szerepvállalásra voltak képesek, és ez azt jelzi, hogy a politikusok és a köztisztviselők közötti munkamegosztásban napjainkra teljesen új modell alakult ki, amelyben a köztisztviselők és a politikusok szerepe közötti hagyományos különbség fokozatosan elmosódik.

Érdeemes tehát nyomon követni azt az elmúlt évszázadban végbemenő folyamatot, amelynek során több, egymástól elkülöníthető szakaszt bejárva, a politikusok és a köztisztviselők közötti munkamegosztásban meghatározott irányú történelmi trend tapintható ki.

5. 1. A politikusok és a köztisztviselők történelmi munkamegosztási trendje

Max Weber nyomán – a hagyományos politológiai szakirodalom – a közpolitikai döntéshozatal folyamatának vizsgálata során a politikusok és a köztisztviselők közötti ellentétet, feszültségeket állította középpontba. Kétségtelen tény, hogy Max Weber 1918-ból származó jóslata bevált – abban az értelemben –, hogy a XX. században a közpolitikai döntéshozatal két meghatározó történelmi trenden alapult.

Az egyik trend a döntéstechnikailag képzett, stabil karrier bürokrácia tevékenységének kiteljesedése, a másik a tömegtámogatásra építő szakképzett pártpolitikusok kiemelkedése. Ezek olyan ikertendenciák, amelyek evidenciáját a szakirodalom nem vitatta, és nem vitatja. Ugyanakkor széles körű vita tárgya, hogy valóban az ellentét, a feszültség dominál-e a

politikusok és köztisztviselők kölcsönviszonyában. A két történelmi trend a következő munkamegosztási tipológiákban jelent meg a XX. század folyamán.

5. 1. 1. A munkamegosztás első típusa

A politikusok és köztisztviselők munkamegosztásának első típusa a kétféle szerepvállalást mereven elválasztotta.

Ennek elméleti gyökerei Max Weber (1958), Woodrow Wilson (1887), és Luther Gulick (1937) szemléletében tapinthatók ki. Eszerint a munkamegosztás lényege, hogy a politikus dönt, a köztisztviselő megvalósít. Ez a megközelítés egyszerű sémának tűnik. Ideáltipikus jellegét, gyakorlati relevanciájának korlátait már Weber is érzékelte, és a közpolitikai irodalomban mások is rámutattak a szemlélet gyenge pontjaira. Herbert Simon (1957) a bürokrácia – hierarchikus viszonyok mögött megbúvó – heterogenitását érzékelte, B. Guy Peters (1978) viszont a politikai felelősségre vonás alóli kibúvás lehetőségének biztosítását tartja a gyenge pontnak. Mások különösen azért bírálják ezt a szemléletet, mert különösen a magas rangú köztisztviselők esetében vitatják a döntéshozatal és a megvalósítás merev szétválasztásának gyakorlati érvényességét.

5. 1. 2. A munkamegosztás második típusa

A munkamegosztás második típusát már nem jellemzi a köztisztviselő és a politikus szerepének merev szétválasztása. A politikusok és köztisztviselők egyaránt részt vesznek a döntéshozatali folyamatban, azonban szerepük egyértelműen elkülöníthető. A köztisztviselők tény- és tudásorientáltak, a politikusok, pedig érdekeket és értékeket képviselnek. A köztisztviselők hozadéka a semleges szakértelem, a politikusoké, pedig a társadalmi, gazdasági és politikai érzékenység. A köztisztviselő a döntés technikai hatékonyságáért felel, amíg a politikus a döntés társadalmi legitimitációjáért a választó polgárok előtt. A szemlélet elméleti alapjait – a döntések ténybeli és etikai mozzanatainak megkülönböztetésével – Herbert Simon (1957) fektette le. A szemlélet másik forrásaként Fritz Morstein Marx (1957) és Karl Mannheim (1946) különböztette meg a „politikai racionalitást”, és az „igazgatási racionalitást”, hangsúlyozva, hogy a köztisztviselő a politikai problémát igazgatási problémává fordítja át, amíg a politikus gyakran értetlenül türelmetlen a politikai problémák által implicált közigazgatási problémák miatt.

Francis E. Rourke (1976), James B. Christoph (1981) már rámutatnak eme közelítés gyenge pontjaira. Az USA, az NSZK és Nagy - Britannia döntéshozatali folyamatait elemezve érzékeltetik, hogy a köztisztviselők – az egyeztetési feszültségek mérséklése érdekében – nem maradnak meg a semleges szakértelem sáncai mögött, hanem keresik a közvélemény támogatását, bekapcsolódnak az érdekegyeztetési folyamatokba,.

5. 1. 3. A munkamegosztás harmadik típusa

A munkamegosztás harmadik szakaszában a köztisztviselő és a politikus egyaránt a politikai döntéshozatal résztvevője. Azonban szerepük nem tökéletes átfedés. A különbség abban áll, hogy a politikusok az átfogó, diffúz módon megjelenő szervezetlen, strukturálatlan csoportok érdekeit fejezik ki, amíg a köztisztviselők a célirányos, karakteres, szervezett, érdekérvényesítő csoportok tevékenységéhez kapcsolódnak. Ebben az értelmezésben a politikusok a problémákat pártelkötelezettséggel, ideologikus nézőpontból közelítik, amíg a köztisztviselők ezzel ellentétben visszafogottak, mérsékeltek, praktikusak és pragmatisták. A politikusok mobilizálják a politikai rendszer energiáit, kutatják az innovatív megoldásokat, keresik a „pódiumot”, a népszerűséget, amíg a köztisztviselők a fokozatos változtatásokat részesítik előnyben, a „hátsó bejáraton” mozognak otthonosabban és a politikai rendszer egyensúlyának megőrzésére törekednek.

Ezt a szemléletet Richard Rose (1974) alapozta meg azzal, hogy szerinte a köztisztviselő és a politikus viszonyában, a politikai döntéshozatalban dialektikus kölcsönhatás érvényesül. Ennek során egyaránt törekednek a politikai és az igazgatási összefüggések mérlegelő figyelembevételére. Samuel Huntington történeti plaszticitással írja le azt a szimbiotikus viszonyt, amelyben a köztisztviselők együtt élnek a szervezett érdekérvényesítő nyomásgyakorló csoportokkal és lobby erőkkkel a döntések előkészítési és megvalósítási szakaszában (Huntington, 1965).

Ugyanakkor a szakirodalom két pontban is rámutat a szimbiózis korlátaira. Damgaard (1975) érzékelteti azokat a korlátokat, melyek a közintézmények funkcionális szektorai közötti koordinációs hiányosságokból fakadnak. A másik korlát, hogy a köztisztviselők nem érzékelik a potenciálisan destabilizáló hatású politikai csoportok erejét.

5. 1. 4. A munkamegosztás negyedik típusa

A negyedik típusban a politikusok és a köztisztviselők egyaránt politikai képességek és készségek birtokában cselekszenek. Biológiai értelemben ugyanahhoz a „nemhez” tartoznak, de nem ugyanahhoz a „fajhoz”. Cristoph (1981) szerint a köztisztviselők erőssége a bizottsági munka, a „bizottságosdi”, a konszenzus szervezés és a kompromisszumok kimunkálása zárt ajtók mögött. A politikusok erőssége viszont a dinamikus erők iránti érzékenység, a döntéshozatal tematikájának befolyása, alakítása a pillanatnyi társadalmi realitásoktól történő elrugaszkodás, az innovációk és a radikális változtatások ösztönzése.

Richard Rose (1974), Gerhard Lehbruch (1977), és Alfred Diamant (1963) egyaránt kifejezésre juttatja, hogy gazdasági-, társadalmi- és politikai válsághelyzetek megoldásában a köztisztviselők szerepe nem meghatározó, mert a döntéshozatalban a konfliktus lehetőségek minimalizálása a fő erősségük.

Az eddigi áttekintés érzékeltette, hogy az előző három típusban a politikusok és a köztisztviselők döntéshozatali szerepvállalása közötti különbség csökkenő. Az első típus egyértelműen megkülönbözteti a szakértelemmel rendelkező köztisztviselő és a pártpolitikus szerepét.

A második és a harmadik típus a köztisztviselő döntéshozatali szerepvállalását egyre növekvő mértékűnek tartja.

Ennek alapján Ferrel Heady (1979) és mások olyan történetileg is létező konvergenciáról beszélnek, amelyben a kétféle szerepvállalás nemcsak közeledik egymáshoz, hanem átfedésbe kerül „hibridizálódik”. Hugh Heclo (1974) ezt kifejezve a bürokratikus tevékenység „átpolitizálódásáról” és a politika „bürokratizálódásáról” beszél. Ezra Suleiman különbséget tesz a köztisztviselői szintek között, és a hibrid típus kialakulását különösen a magas rangú köztisztviselők körében tartja jellemzőnek. A szakirodalomban megjelenik a Janus arcú köztisztviselő alakja, aki a közintézményben adminisztrátorként, a politikai környezetben, pedig politikusként viselkedik. Egyes modern demokráciákban ez a szemlélet érvényesül a politikusi és a köztisztviselői karrierlétrák „összeecsúszásában”. Kimagasló felkészültségű, ambiciózus köztisztviselők gyakran politikai pártok vezetőiként folytatják karrierjüket, más oldalról viszont tömegpártok vezetői kerülnek vezető köztisztviselői beosztásokba, és állják meg a helyüket politikai bizalom alapján történő kiválasztás alapján.

Heclo szerint a politikai és a közigazgatási vezetés összemosódása növekvő mértékű a modern demokráciákban, így az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában is.

Ezra Suleiman és Aberbach pedig abból kiindulva, hogy sem a politikusok, sem a köztisztviselők nem tekinthetők befelé homogénnek, kifelé pedig versengőnek, azt tételezi, hogy a politikai döntéshozatalban olyan „vegyes csoportok” szerveződnek, amelyek mindegyikében megtalálhatók a politikusok és a köztisztviselők egyaránt (Suleiman, 1984; Aberbach, 1981).

5. 2. A közpolitikai folyamatok szereplői körének bővülése

A közpolitikai folyamat szereplői köre napjainkban színes, kaleidoszkópszerű képet mutat. A közpolitikai folyamat szereplői a döntéshozók és a döntések végrehajtói, valamint mindazok, akik a döntések tartalmát, időzítését és a megvalósítás módját befolyásolják.

Ilyen értelemben a közpolitikai folyamat rendszeres szereplői közé tartozik a döntéshozó – akár a parlamentben, akár a kormányzati szervekben – idetartozik a döntéseket befolyásoló szakértői kör – akár pártmegbízatus, akár állami szervek megbízatusa alapján tevékenykedik. Alkalmoszerűen idetartozhat még a bíróság is, ha döntéseivel a közpolitikai folyamatokra hatást gyakorol. Ilyen eset például, ha az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll joga alapján hoz döntést. A közpolitikai folyamat szereplői közé tartoznak a politikai pártok, a társadalom integratív funkciót megvalósító szervezetei, az érdekvédelmi csoportok, akár alkalmoszerűen, akár probléma területre szakosodva, akár általános követeléseket hangoztatva szerveződnek össze. A közpolitikai folyamat szereplőivé válhatnak a lobbizó tevékenységet végző szervezetek is. Különösen fontos annak érzékelése, hogy a közpolitikai folyamatban a közintézmények mellett egyre növekszik a civil szervezetek szerepe. Ez a tevékenység először a döntések megvalósításánál volt érzékelhető, de napjainkban a civil szervezetek egyre erőteljesebb szerepet játszanak a döntések meghozatalánál is.

Végül említésre méltó a gazdasági magánvállalkozások, a gazdasági intézmények szerepvállalása. Napjainkra megszűnt az a merev határvonal, amely a magánvállalkozások és a közintézmények működését elválasztotta. Egyre inkább jellemzővé válik, hogy a közszolgáltatásokat különböző jellegű – a magánvállalkozásokat, a közintézményeket és a nonprofit szervezeteket egyaránt magába foglaló – hálózatok, „network”-ok végzik.

A szereplői kör bővülésének jellegzetes vonása, hogy a civil szervezetek és a magánvállalkozások a közszolgáltatások rendszeres szereplőivé váltak, és szabályozott együttműködés alakult ki a közintézmények, a civil szervezetek és a magánvállalkozások között. Ez az együttműködés sokszor kiterjed a közpolitika folyamat egészére a

döntéshozattól a megvalósításig. Ezt a szakirodalomban partnerségi viszonynak nevezik (public private partnership, PPP).

A közintézményi reformok kibontakozásához kapcsolódóan – az 1990-es években – ezeket a stratégiai partnerségi kapcsolatokat a közpolitikai folyamatok kulcsfontosságú összetevőinek kezdték tekinteni. Két alapvető funkciót különböztettek meg. A stratégiai partnerséget egyfelől – a közszolgáltatások több területén – a közszolgáltatások költség hatékony és eredményes mechanizmusának tekintették, másfelől hangsúlyozták a közösség növekvő, szociális érzékenységében és erősödő, közpolitikai szerepvállalási hajlandóságában betöltött szerepét.

Nagy Britanniában – a stratégiai partnerség – a hatalomra került munkáspárt „újbaloldali” ideológiájának sarokköve, amelynek célja kettős:

- az érdekeltségi társadalom (stakeholder society) kialakítása, megalapozása,
- bizonyos közpolitikai területeken: az elmaradott városi körzetek felújításában (Single Regeneration Budget) vagy a fiatalok munkanélkülisége elleni harcban (welfare to work programok) a közszolgáltatások alapvető mechanizmusaként történő kiépítése (Falconer-Ross, 1998).

Vagyis Nagy-Britanniában a konzervatív kormányzat privatizációs programját a munkáspárti kormányzat kiegészítette a stratégiai partnerségi viszonyok kiépítésével. Ugyanakkor Németországban – a szociális piacgazdaság körülményei között – a közigazgatás szociális kötelezettségvállalásának erőteljesebb hangsúlyozása miatt a stratégiai partnerséget sokszor egyenesen a privatizáció alternatívájának tekintették.

Az Európai Unió közpolitikai programjaiban a stratégiai partnerség olyan integratív mechanizmus, amely a szociális kirekesztés leküzdésére és a helyi közösség fejlesztésre egyaránt használatos (Jones, 1998).

Az Egyesült Államokban – Nagy-Britanniához hasonlóan – a központi kormányzat és az egyes államok a stratégiai partnerséget az elmaradott városi térségek felújításában alkalmazzák, amíg helyi szinten a stratégiai partnerség a kritikus szociális problémák leküzdésének eszköze (Aspen Institute, 1997).

A stratégiai partnerség a közszolgáltatások eredményességéhez különböző módon és mértékben járult hozzá, amelyek – korántsem teljes felsorolásban – a következők:

- a szociális kirekesztés, a szegmentálódás leküzdésének hatékony eszköze, mert integrálja a helyi közösségek közösségi és magán elemeit; a helyi önkormányzatot, a helyi politikusokat, a helyi közösséget, az önkéntesen szerveződő csoportokat és a magánvállalkozásokat egyaránt,
- lehetőséget biztosít a helyi közszolgáltatások megreformálására azzal, hogy jobban felelőssé teszi a helyi önkormányzatokat a ténylegesen létező közösségi igények kielégítésére,
- lehetőséget biztosít a közszolgáltatások nyújtásának olyan költség hatékony módjára, amelyek a közösségi szféra és a magánszféra erőforrásait egyaránt hasznosítják, és több szereplős hálózatokat épít ki a döntéshozatalra és a megvalósításra,
- lehetővé teszi a felelős és rugalmas közpolitika érvényesítését azzal, hogy a közösségi és a magánszféra irányába működő szervezett kapcsolatokat – a közpolitikai folyamatok egészében (döntéshozatal és megvalósítás) – a minőségi színvonal emelése érdekében működteti,
- megreformálhatóvá teszi a közintézmények működésének politikai alapjait, és erősíti a civil társadalmakat is.

A stratégiai partnerség az elmúlt évtizedben nemzetek feletti, nemzeti és helyi szinten egyaránt kibontakozott. Az Európai Unióban például támogatják a tagországok és a helyi közintézmények partneri viszonyát közös közpolitikai célok elérése érdekében, természetesen figyelembe véve a nemzeti szintű szabályozást és gyakorlatot (Commission of the European Communities, CEC, 1996). A nemzeti szinteken erős késztetés bontakozott ki a magánvállalkozások növekvő bevonása és a közösségi-magán partneri viszonyok bővítése irányába. A helyi szinteken a partneri viszonyok bővülését részben pénzügyi kényszerek, részben ideológiai tényezők magyarázzák. Az ideológiai tényezők közül említésre méltóak a következők:

- a partnerségi szemlélet általános előnyeibe vetett hit,
- az aktivizáló helyi önkormányzat kialakításának szándéka (a közigazgatás által finanszírozott szolgáltatásokat inkább magán vagy nonprofit intézmények nyújtják, mintsem közintézmények),

- annak felismerése, hogy a közszolgáltatások egyik szereplője sem rendelkezik elég jogosultsággal és erőforrással arra, hogy a közpolitikai területeken jelentkező komplex és nemegyszer egymással, összefüggő feladatokkal megbirkózzon,
- egyetértés abban, hogy a városfejlesztés a helyi közösségek valódi és sokoldalú részvételét igényli.

Ezen ideológiák gyakorlati érvényességét az empirikus kutatások és elméleti vizsgálódások nem mindig erősítik meg. Azonban ennek ellenére ezek a tényezők – ideológiai természetüknél fogva – befolyásolják a mindennapi gyakorlatot.

Természetesen a különböző partnerségi viszonyok – a magán közintézményi partnerségtől a quasi közintézményi partnerségig – különböznek egymástól, a gazdasági háttérstruktúráktól, az állami finanszírozástól és más tényezőktől függően. Tulajdonképpen minden partneri viszonyban különbözőek a történelmi, a gazdasági, a társadalmi és a politikai körülmények. Közös történelmi trend viszont, hogy a stratégiai partnerségi viszonyok átalakítják a központi és a helyi kormányzatok viszonyrendszerét, és megváltoztatják az állam és a magánszektor viszonyát.

5. 2. 1. A partnerségi viszony fogalma

A partneri viszony sokféle meghatározását ismerjük. Holland meghatározása szerint a partneri viszony emberek és szervezetek közötti együttműködés, amely a közszektor és a magánszektor között kölcsönös előnyök alapján zajlik (Holland, 1984). Harding hasonló tartalmú meghatározása szerint a magán-közintézményi partnerség „minden olyan cselekedetre vonatkozik, amely a közszektor és a magánszektor szereplői közötti megegyezésen alapszik, és valamilyen módon hozzájárul a városi gazdálkodás és az életminőség javításához” (Harding, 1990, 110. old.). A városfejlesztés szempontjából kiindulva Bailey a stratégiai partnerséget, mint mobilizálási tényezőt határozza meg, mint írja: a stratégiai partneri viszony „az érdekek kombinációjának mobilizálása különböző szektorokból azért, hogy egyeztetett stratégiát készítsenek el, és érvényesítsenek meghatározott terület felújítására” (Bailey, 1994, 293. old.). Mások a stratégiai partnerség közgazdasági mozzanatait állítják középpontba a finanszírozási és a gazdaságpolitikai célok vizsgálatával.

Ugyanakkor a többszörösen hátrányos helyzetű körzetekben, a városfejlesztésben az önkényes elkötelezettséget emelik ki a partneri viszony lényeges mozzanataként – mint ezt a

brit kormányzat egyik dokumentuma meghatározza: „a legkülönbözőbb testületek önkéntes elkötelezettsége arra, hogy hozzájáruljanak a városfejlesztéshez, a város felújításhoz (beleértve a helyi közösségeket, a helyi hatóságokat, a kormányzat igazgatási szerveit és a magánszektor) átfogó és hosszú távú fejlesztési stratégiák kialakításával” (The Scottish Office, 1993, 6. old.). Ez a közelítés magában foglalja a kapcsolatok önkéntességét, a résztvevők széles körét, egyeztetett stratégia szükségességét, a hosszú időtávot, az erőforrásokkal történő hozzájárulást (természetesen különböző formákban) és a kockázatok együttes viselését.

5. 2. 2. *A partnerségi viszony típusai*

A partneri viszonyok különböző szempontok szerint tipizálhatók.

Először a célok jellege szerint megkülönböztethetünk stratégiai típusú és projektvezérlésű partnerségi típusokat. A stratégiai típusok hosszú távúak és programmatikus formájúak, amíg a projektvezérlésűek egy-egy akcióra szóló kollaboratív jellegű kapcsolatok is lehetnek.

Másodszor a stratégiai partneri viszony szereplői közintézmények, civil szervezetek, önkéntes egyesületek, magánvállalkozások, quasi-közintézmények egyaránt lehetnek. A különböző szereplők erőforrásaikat „felülről lefelé” és „alulról-felfelé” szemléletben egyaránt mobilizálhatják. A közöttük levő hatalmi viszonyok lehetnek egyenrangúak, de lehetnek egyenlőtlenek, asszimmetrikusak is. Az egyenlőtlen hatalmi pozíció esetén a partneri szerződések általában garanciákat tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy az erősebb fél nem él vissza hatalmi fölényével. A szerződések lehetnek formálisak (jogi szerződések, egyezmények), de informális mozzanatok is tartalmazhatnak az együttműködések, különösen kölcsönös ismertség esetén.

Harmadszor a partneri viszony különbözőképpen időzíthető. A partneri viszony kialakulhat a közpolitikai probléma felismerésének korai szakaszában, de később is a fejlesztési célok kidolgozása, vagy a problémával foglalkozó terv elkészítése után. A partneri viszony korlátozódhat a megvalósításra, azaz az akció programokra, de teljes körű partnerség is lehetséges, amikor a partnerségi viszony a döntéshozatalt és a megvalósítást egyaránt magában foglalja. A partneri viszony kifelé zárt viszonyrendszerként is megjelenhet, de lehetséges olyan folyamatos együttműködés is, amely nyitott új partnerek bekapcsolása irányába.

Negyedszer lényeges különbség adódhat abból, hogy milyen területi sajátosságokkal rendelkező településeken vagy települési csoportokban működik a partneri viszony. Itt az eltérő történelmi, kulturális hagyományok is szerephez jutnak. Továbbá az is, hogy milyen az adott körzet vagy régió fejlettsége, milyen a regionális települési „lejtő” meredeksége, depressziós területeken működnek-e a partnerek. A depressziós terület kategóriája nemcsak földrajzi értelemben használatos, hanem közpolitikai értelemben is.

Ötödször a partnerségi viszonyrendszer különböző lehet abból a szempontból is, hogy milyen megvalósítási mechanizmusokat alkalmaz. Ebből a szempontból lényeges különbség, hogy a partnerségi viszony önmagában, elszigetelten működik adott területen, vagy a partneri egyezmény már meglévő közintézmények helyzetét befolyásolja a közszolgáltatásban.

5. 2. 3. A partnerség előnyei és hátrányai

Az előnyök között három pontot emelhetünk ki: az erőforrás gazdálkodást, a hatékonyságot és az eredményességet, valamint a legitimitást.

A partnerség olyan erőforrás gazdálkodást tesz lehetővé, amely jobban illik a helyi problémák természetére. A városfejlesztés gazdasági, szociális, környezetvédelmi és egyéb problémái – különösen a többszörösen hátrányos helyzetű régiókban – gyakran összefüggnek egymással, éppen átfednek vagy egymást kölcsönösen erősítő hatásúak. Ezért a partnerség nemcsak az erőforrások célirányos összpontosítását teszi lehetővé, hanem ezen a módon lehet elkerülni az erőforrások pazarló jellegű elvesztegetését, a felesleges párhuzamosságokat.

A partnerség előnye, hogy az erőforrás gazdálkodásban a források különböző típusainak (információ, szakértelem stb.) kombinálását teszi lehetővé.

A partnerség – a probléma természetétől függően – növelheti egy-egy szervezet hatékonyságát és eredményességét a szervezetek közötti koordináció javításával (lásd erről részletesen Webb, 1991). Ezen keresztül addicionális költségmegtakarítások és jobb kimeneti eredmények érhetők el a közszolgáltatásokban. Emellett a partnerség – különösen a közintézmények és a magánvállalkozások között – pozitív irányba befolyásolja a programok és projektek külső megítélését (Kotler et al. 1993).

A legitimitást a partnerség annyiban erősítheti, hogy a helyi közösség csoportjait és szervezeteit közvetlenül vonja be a közügyekbe, nem, pedig a képviseleti demokrácia – választásokon alapuló – mechanizmusain keresztül. A közvetlen részvétel különösen akkor

növeli a legitimitást, ha a döntéshozataltól, a stratégiai programok kialakításában történő részvételtől a megvalósításig terjed.

A partnerség hátrányai között említhető, hogy a célok gyakran homályosak; a programok felesleges költségeket eredményezhetnek; a hatalmi viszonyok egyenetlenségei lehetővé teszik egyes klikkek számára a hatalommal történő visszaélést; egy-egy projekt kiszámíthatatlanul befolyásolhatja a másik közszolgáltatást; a partnerek közötti véleménykülönbség a problémák háttéréről a szellemi energiák pazarlásához vezethet.

A partnerek között könnyen egyetértés alakul ki az alapstratégiában, azonban ennek „lefordítása” jól strukturált, belsőleg koherens célokra nem mindig sikerül. Ráadásul a partnerek nem mindig ugyanazt értik a deklarált célokon. A világos célok hiánya mögött egy-egy partner rejtett szándéka is meghúzódhat.

A költségtényezőket indokolatlanul növelheti, hogy a programok vagy akciók sikertelensége esetén nagyon nehéz a problémát kijavítani vagy – szükség esetén – a partneri viszonyt megszüntetni. További költségnövelő tényező lehet, hogy a partneri viszonyban álló szervezetek között az elszámoltathatóság is megoszlik. Így előfordulhat, hogy senki sem érzi felelősnek magát a program egészéért.

A partneri viszony további korlátja, hogy nem mindig sikerül a hatalmi jogosultságokat egyenlően elosztani. Egy-egy probléma megoldásában a partnerek különböző szinten érdekeltek, és az egyik partner akár el is nyomhatja a másikat, például a finanszírozási eszközök visszatartásával. Ennek szélsőséges megnyilvánulásaként egyes helyi klikkek bitorolhatják a hatalmat, és saját előnyeikre használhatják azt, nem pedig, a közjólét gyarapítására.

A partnerség a helyi problémák megoldásának olyan diverzifikálódását is eredményezheti, amelyben az alapvető közszolgáltatások elsődleges prioritásai – egy-egy periférikus probléma előtérbe kerülésével – a háttérbe szorulhatnak.

A különböző intézmények partnerségi viszonyában különböző korlátok nehezíthetik az együttműködést. Ezek lehetnek szervezeti (a partnerek küldetése, szakmai felkészültsége, alapvető szervezeti- és folyamat jellemzői közötti különbségek); jogi – technikai természetűek (a magasabb hatóság szabályozási hiányosságai és a partnerek technológiai kapacitásának hiánya); és politikai korlátok, amelyek a politikai kultúra sajátosságaiból és a pártok közügyeket „átpolitizáló” hatásából fakadhatnak.

A partnerek közötti véleménykülönbségek különösen kritikus helyzetben lehetnek zavaróak. A helyi gazdaságfejlesztési-foglalkoztatási programoknál az egyik partner a jólét igazságosabb szétosztásában, a másik partner, pedig a jólét szintjeinek emelésében lehet elsősorban érdekelt.

Összefoglalva megállapítható, hogy a partnerség nem üdvözítő rendszer, nem „panacea magna”. A közintézményi reformok és a közpolitikai döntéshozatali reformok együttes hatásaként azonban alapvetően átalakította, szélesítette a közpolitikai folyamatok szereplői körét.

5. 2. 4. A stratégiai partnerség értelmezése a különböző modern országokban

A stratégiai partnerség fogalmát nem véletlenül hívják angolul (Public Private Partnership) az egész modern világban. A stratégiai partnerség fogalma a közintézményi menedzsment reformok előtt is létezett angolszász hagyományként, mint a magántőke és know-how rendszeres és széles körű alkalmazása. Ez a gyakorlat a kontinentális Európában átfogó modellként nem létezett, de bizonyos közpolitikai területeken Németországban és Franciaországban is megnyilvánult. Például a helyi és regionális energia ellátást olyan vegyes tulajdonú vállalkozások végezték, amelyet a magántőke és a költségvetés egyaránt finanszírozott.

A stratégiai partnerség a neoliberális közpolitika részeként erősödött fel az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában Reagan elnöksége és Margaret Thatcher miniszterelnöksége idején. A stratégiai partnerség azonban a munkáspárti többségű helyi kormányzatokban is elterjedt – ezzel egy időben – a privatizáció alternatív szervezeti formájaként, amely a helyi kormányzatok cselekvési terét nem csökkentette, hanem éppen ellenkezőleg megnövelte.

Azonban akár munkáspárti, akár neoliberális a stratégiai partnerség kezdeményezése mindenképpen azt a célt szolgálja, hogy a helyi gazdaságot fejlessze. Az Egyesült Államokban például „Üzleti Fejlesztési Körzeteket” (Business Improvement Districts) hoztak létre, hasonló szerepet töltött be Nagy-Britanniában a Skót Fejlesztési Ügynökség (Scottish Development Agency). Ezt a jelenséget sokan „szubnacionális merkantilizmusnak” nevezték.

A stratégiai partnerség a kontinentális Európában is terjed, ahol a fogalmi meghatározásra nagyobb súlyt helyeznek. A stratégiai partneri viszonyt mindenekelőtt a szponzori tevékenységtől és a szubszidiaritás érvényesítésétől különböztetik meg. A stratégiai

partnerség – német közelítés szerint – olyan többé vagy kevésbé formálisan szabályozott együttműködés állami, magán és civil intézmények között, amelyek ügynökségekben, egyesületekben vagy projektekben nyilvánulnak meg. Ezzel szemben a szponzorálás olyan eszköz, amikor a magánadományozó formálisan nem vesz részt a döntéshozatali folyamatokban. A szponzorálásban nemcsak nyereségérdekelt intézmények vesznek részt, hanem közhasznú alapítványok is. A németeknél a stratégiai partnerség szintén gazdasági fejlesztési stratégiák és projektek megvalósítását szolgálja, azonban – az Egyesült Államokkal összehasonlítva – a közintézmények részvétele jóval erőteljesebb a partnerségben.

Nem nevezhető stratégiai partnerségnek az Európában elterjedt gyakorlat sem, amikor az állam egy magánvállalkozó közszolgáltatását teljes mértékben finanszírozza.

A német felfogás különbséget tesz a stratégiai partnerség és a szubszidiaritás között is. A szubszidiaritás elvének két forrását a katolikus szociális tanításokban és Humboldt liberális társadalom felfogásában jelölik meg. Ez az elhatárolás azért lényeges, mert a szubszidiaritást – az elmúlt évtizedekben – az Európai Unió regionális fejlesztési politikájának alapelveként tételezik. Ismeretes, hogy – a szubszidiaritás elve szerint – minden egyes kisebb egység erejéhez, lehetőségeihez mérten felelősséget kell vállaljon problémái megoldásáért, mert csak azután kaphat segítséget. Ez az elv nemcsak a közigazgatási egységekre, hanem a társadalmi egységekre, így a családra is vonatkozik. Németországban ezt az elvet hagyományosan a jóléti gondoskodás intézményeire vonatkoztatják. Párhuzamot vonva viszont úgy vélik, hogy a szubszidiaritás a jóléti intézmények tevékenységének irányításában hasonló szerepet tölt be, mint a stratégiai partnerség a regionális és a helyi fejlesztés különböző területein.

A stratégiai partnerség fogalmát az angolszász világban rugalmasan-pragmatikusan a partnerségi kapcsolatok széles körére vonatkoztatják. Egyes német szerzők azonban megkísérlik a fogalmi meghatározást. Christoph Strünck és Rolf G. Heinze meghatározása szerint a stratégiai partneri viszonyban „magánvállalkozások, nem-állami és állami szereplők működnek együtt formális testületekben vagy vegyes vállalkozásokban azért, hogy projekteket valósítsanak meg, és szolgáltatásokat nyújtsanak olyan területeken, amelyeken az állam önmagában is tevékenykedhetne. Ennek érdekében személyi, stratégiai és pénzügyi erőforrásokat adnak össze” (Strünck-Heinze, 2001).

A magánszereplők kategóriájába beleértik a magánvállalkozásokat, az egyéneket és a szervezetten fellépő érdekcsoportokat is. A partnerségi viszonyban az állam felelősségi körében a következő dimenziókat különböztetik meg:

- jótállási felelősség,
- pénzügyi felelősség,
- megvalósítási felelősség.

Ebben az értelemben a stratégiai partnerség azt jelenti, hogy a jótállási felelősség az államnál marad, a felelősség másik két dimenzióját viszont az állam megosztja a magánszereplőkkel, a nonprofit szervezetekkel vagy a társadalmi egyesületekkel és kezdeményezésekkel.

A német értelmezésben a stratégiai partnerségről folytatott elméleti viták két ponton érintkeznek a neokorporatizmus állami szerepvállalásáról alkotott felfogásával. A neokorporatizmus új vonásaként értékeli, hogy a stratégiai partnerség társadalmi érdekcsoportokat kapcsol be a közintézményi szféra hagyományos működési területére. Ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy amíg a hetvenes években a neokorporatizmus az állami programokban és a stratégiaalkotásban történő társadalmi részvételt jelentette elosztás politikai kérdésekben, addig a stratégiai partnerség a társadalmi érdekcsoportokat projektekbe, szolgáltatások nyújtásába kapcsolja be. A neokorporatizmus konzultatív központú, a stratégiai partnerség viszont cselekvés irányultságú. Ezen a ponton – a britekhez hasonlóan – a stratégiai partnerség potenciális veszélyeire is felhívják a figyelmet; az erősebb érdekcsoportok saját értékeik és érdekeik szerint befolyásolhatnak közpolitikai döntéseket, és figyelmen kívül hagyhatják a gyengébb érdekérvényesítési csoportok érdekeit. Nagy magánvállalkozások, pedig fontos társadalmi érdekeket szoríthatnak háttérbe.

A másik elméleti vita téma az állam „karcsúsításához” kapcsolódik. Kétségtelen, hogy a magánszereplők és civil szervezetek bekapcsolódása állami költségmegtakarítással jár, a magánvállalkozás logisztikai „know how”-jának használata nagyobb rugalmasságot, gyorsaságot biztosít.

Ez azonban nem az állami szerepvállalás csökkenését váltja ki, hanem bizonyos hangsúlyeltolódást eredményez. Elmozdulás történik a részletekbe menő szabályozástól a programszabályozás felé, és ezzel a megvalósítási autonómiát az állam a stratégiai partnerekhez delegálja. Ez a szabályozási változás azt is eredményezi, hogy a szabályozásban csökken a hatósági jogok szerepe, és növekszik a teljesítményösztönzés lehetősége.

A stratégiai partnerség az európai kontinens szintjén is számos szolgáltatási területen kiterjedt szervezeti forma, amelyek közül a következő területek emelhetők ki: szemétszállítás, szennyvízelvezetés, sport- és kulturális tevékenység, gazdasági aktivitás fejlesztése és

struktúra politika, városfejlesztési politika. Külön kiemelendő, hogy egyes szociális szolgáltatások területén is jelentős a stratégiai partnerség szerepe (óvoda, kórházak).

Az európai kontinensen is jellemző, hogy a stratégiai partnerség elsősorban helyi és regionális szinten bontakozik ki. Ugyanakkor a stratégiai partnerség szerepe jelentős a nemzeti és a nemzetek feletti szinten is, mindennek előtt a technológiai fejlesztésben és a közlekedési infrastruktúra fejlesztésében.

Irodalom

ABERBACH, J. D.- R. D. PUTNAM - B. A. ROCKMAN (1981) Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Harvard University Press, Cambridge, Mass.

ASPEN INSTITUTE (1997) Voices from the Field. Washington: Aspen Institute.

BURNHAM, J. (1942): The Managerial Revolution. Putnam, London.

CEC (1996): Structural Funds and Cohesion Funds 1994-99: Regulations and Commentary. Brussels: CEC.

CHRISTOPH, J. B. (1981) High Civil Servants and the Politics of Consensualism in Great Britain.

DIAMANT, A. (1963) The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed, in Papers in Comparative Public Administration, (eds) Ferrel Heady and Sybil L. Stokes. Ann Arbor: University of Michigan, Institute of Public Administration.

DUNLEAVY, P. (1991) Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.

FALCONER, P. – K. ROSS (1998) Public-Private Partnership and the „New” Labour Government in Britain, in L. Montanheiro, B. Haigh, D. Morris and N. Hrovatin (eds) Public and Private Sector Partnerships: Fostering Enterprise. Sheffield: Sheffield Hallam University Press, pp. 133-48.

GORE, A. (1997) Businesslike Government: Lessons Learned from America`s best companies. Washington, D. C., National Performance Review.

GULICK, LUTHER W. (1937) Notes on the Theory of Organization. In: Papers on the Science of Administration, (ed.) Luther W. Gulick and Lydall Urwick. New York:

Columbia University, Institute of Public Administration.

- HARDING, A. (1990) Public-Private Partnerships in Urban Regeneration. In: M. Campbell (ed.): Local Economic Policy. Casell, London.
- HEADY, F. (1979) Comparative Public Administration, rev. 2nd (ed.). Marcel Dekker New York.
- HECLO, H. (1974) Social Policy in Britain and Sweden. Yale University Press, New Haven, Conn.
- HOLLAND, R. C. (1984) The New Era in Public-Private Partnerships. In: P. R. Porter-D. C. Sweet (eds): Rebuilding America's Cities: Roads to Recovery. Center for Urban Policy Research, New Brunswick, N. J.
- HUNTINGTON, S. P. (1965) Congressional Responses to the Twentieth Century. In: The Congress and America's Future, (ed.) David B. Truman. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- JONES, R. (1998) The European Union as a Promoter of Public-Private Partnerships, in L. Montanheiro, B. Haigh, D. Morris and N. Hrovatin (eds) Public and Private Sector Partnerships: Fostering Enterprise. Sheffield: Sheffield Hallam University Press, pp. 183-194.
- KOTLER, P. – HAIDER, D. H. – REIN, I. (1993) Marketing Places. Free Press, New York.
- LEHMBRUCH, G. (1974) Liberal Corporatism and Party Government. Comparative Political Studies.
- MORSTEIN MARX, F. (1957) The Administrative State. Chicago: University of Chicago Press.
- PETERS, G. (1978) Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making. In: J. Eric Lane (ed.): Bureaucracy and Public Choice. London.
- ROSE, R. (1974) The Problem of Party Government. New York, Free Press.
- ROURKE, F. E. (1976) Bureaucracy, Politics, and Public Policy, rev. (ed.). Little Brown, Boston.
- SIMON, H. A. (1957) Administrative Behaviour, 2nd ed. New York: Macmillan.
- STRÜNCK, C. – HEINZE, R. G. (2001) Public Private Partnership. In: Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske+Budrich, Opladen.

SULEIMAN, E. N. (1984) Bureaucrats and Policy Making. A comparative overview, Holmes & Meyer, New York – London.

WEBB, A. (1991) Co-ordination: A Problem in Public Sector Management. Policy and Politics. 19.

WEBER, M. (1958) „Politics as a Vocation” In: From Max Weber: Essays in Sociology, ed. and trans. H. H. Gerth and C. Wright Mills. Oxford University Press, New York

WILSON, W. (1887) The Study of Administration, Political Science Quarterly, 2, June.

WRIGHT, V. (1997) The Paradoxes of Administrative Reform, pp. 7-13. In: W. Kickert (ed.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham, Edward Elgar.

6. A KÖZPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL POLITIKAI- INTÉZMÉNYI KERETEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unióban a közpolitikai döntések okainak és a társadalompolitikai folyamatok természetének megértéséhez négytényezős erőterben kell gondolkodnunk, amely az alábbi ábrán szemléltethető:

Globalizáció

Unió	autonóm hálózatok
Területi állam	Régió (városok)

Regionalizáció

Tehát a közpolitikai döntéshozatalban és megvalósításban, azaz a közpolitika alakításában az Európai Unióban négy fő tényezőt különböztethetünk meg:

- a területi államot,
- a régiókat,
- az Unió szintű intézményeket,
- és az autonóm hálózatokat.

A négy tényező közötti erőviszonyokat és erővonalakat a modern társadalmakban alapvetően a globalizáció és a regionalizáció trendje befolyásolja. A globális és a helyi erők között feszültségek húzódnak, mert a globalizáció a külső világtól való függőség növekedését jelenti, amíg a regionalizáció a helyi, a regionális társadalmi közegehez történő kapcsolódás erősödését feltételezi. Az állam, pedig ezeknek a feszültségeknek az ütközőpontjában helyezkedik el, részben egyensúlyozva a szembenálló erők között, részben átruházva bizonyos kompetenciákat és felelősségeket az államok feletti és a regionális szintre. A hálózatok szerepe annyiban sajátos, hogy mindhárom szintén működnek és hatnak.

Az Európai Unió közpolitikai intézményrendszere tehát komplex realitás. A politikai erővonalak négy csomópontja egymástól többé-kevésbé függetlenül létezik. Viszonyuk összetett: sokszor egymással harmonikus, egymást kölcsönösen erősítő viszonyban állnak, de versengés és kölcsönös kizártság is érvényesül közöttük.

Három alapvetően konfliktusos tendencia különböztethető meg:

- átfogó integráció, amely kifejeződik az EU nemzetek feletti szervezeteiben és funkcióiban,
- átfogó fragmentálódás, amely kifejeződik a nemzeti keretekben és regionális igényekben,
- az autonóm hálózatok szerepének gyorsütemű növekedése.

Az integráció és a fragmentáció konfliktusa felülről-lefelé (top-down) közelítésben gazdasági, technikai és katonai erők, speciális elitek tevékenységeként, valamint alulról-felfelé (bottom-up) közelítésben társadalmi érdekek és csoportok szociális kohéziójaként, intenzív érzelmi kötődésként egyaránt értelmezhető.

A négy tényező kölcsönviszonyának különböző mintái léteznek egy időben, párhuzamosan egymás mellett, azaz egyik döntésnél a hálózat dominál, másikonál a területi állam, harmadikonál a régiók.

A következő évtizedekben erre a négy domináns szereplőre számíthatunk a közpolitikában, ezért az új EU tagállamok – köztük Magyarország – feladata, hogy megtalálja helyét ebben a négydimenziós erőterben.

6. 1. Történelmi előzmények

Az „Európa” elnevezés etimológiai eredete a föníciai nyelvben található, amelyben a sémi eredetű „ereb” szó napnyugatot, sötétséget jelentett a „napkelettel” szemben. Ilyen értelemben párhuzam vonható a későbbi „Orient” – „Occident” különbségtétellel (Rougemont, 1966; Duroselle, 1990).

Az ókori görögök használták először az „Európa” kifejezést, azonban a jelenlegitől eltérő értelemben. Az ókori görögök egyben bizonyosak voltak: az ókori Görögország a hellén városállamok nem tartoznak Európához, mert Európa – számukra – a görögöktől északra és északnyugatra elterülő területeket jelentette (Brugmans, 1987).

A mediterrán térségben elhelyezkedő római birodalom sem tekintette magát Európa részének. Európának azokat a kelta népeket és kultúrákat tartották, amelyek az ókori Rómától északra helyezkedtek el, és elválasztották Rómát az északi részekén élő germán törzsektől (Green, 1995).

A római birodalom bukása után fogalmazta meg először az egyesült Európa gondolatát Nagy Károly, a frankok királya, – akit i. sz. 800-ban császárrá koronáztak – és aki Európán a nyugat-európai keresztény világot értette. Vagyis a Karoling birodalom volt az első az európai történetben, amely az Európa elnevezést saját magára értette. A Karoling birodalmat, az „imperium christianum”-ot ezen az alapon különböztette meg Bizánctól, Skandináviától és a Cordobai kalifátustól.

Európában erre az időszakra figyelemre méltó nyelvi, etnikai és vallási változatosság alakult ki. A népvándorlás korában különböző germán, kelta és szláv népek kerültek Európába. A mindnyájuktól különböző magyarok a népvándorlási periódus végén nyomultak mai hazájukba.

A nyelvi különbségek nem szükségképpen egyeztek meg az etnikai különbségekkel, és ez azt tanúsítja, hogy a különböző társadalmak nem egymástól elszigetelten éltek, hanem rendszeres kapcsolatban álltak egymással.

A változatosságot erősítette, hogy a vallásfelekezetek differenciálódtak. Fokozatosan elkülönült egymástól a nyugati és a keleti kereszténység, és ez végül két elkülönült keresztény táborot eredményezett, amely egyfelől Róma, másfelől Bizánc körül tömörült. Az Iszlám is megjelent Európa délkeleti és délnyugati részén, egyfelől török, másfelől arab előnyomulás alakjában. Az arab előnyomulás figyelemre méltó közvetítő szerepet töltött be. Hiszen az antikvitás kulturális értékeivel ismertette meg a nyugati keresztény világot. A középkor folyamán újabb vallási hasadás keletkezett Luther fellépésével, a katolicizmus és a különböző protestáns irányzatok között.

Ezen a történelmi alapon – Európában – kialakult két történelmi tendencia közötti alapvető feszültség; Európa egységesítésének illetve integrálódásának időről-időre jelentkező tendenciái, valamint Európa megosztottsága, nemegyszer széttöredezettsége között.

Ebben az értelemben Európa története az integrációs törekvések és a széttöredezettségi tendenciák közötti feszültségek története, amelynek alapján az európai társadalmi-történeti folyamatok, azok történelmi tendenciái értelmezhetők.

Az ókorban Európa gazdasági, politikai és kulturális központja délen volt. A Latium tartományban elhelyezkedő Róma városa területi hódítással, katonai fölényrel és diplomáciai ügyességgel nagy Mediterrán birodalmat alapított. A római birodalom északi határvonalát a Rajna és a Duna folyók jelentették.

A népvándorlás korában a nyugat-római birodalom romjain új germán államok jöttek létre (Rex Vandalorum, Rex Visigothorum stb.), amelyek a római intézményeket és a római kultúrát asszimilálták.

Az integráció-fragmentáció történelmi dinamikája sajátos módon alakult. Az ókori római birodalom egységes, nagy területű hatalmát a népvándorlás körében egymással párhuzamosan létező, széttöredezett államok világa váltotta fel. Ezek közül végül kiemelkedett a frank birodalom, amely ötvözte a germán, a kelta és a római elemeket. Ezen az alapon új etnikai identitás jött létre, amely meghatározott területhez kötődött.

A középkorban az államiságok stabilitását a hierarchikus feudális függőségen alapuló tartományúri hatalom korlátozta. A feudális urak hatalma állandó centrifugális-fragmentálódási tendenciát eredményezett, amely a központi hatalmat veszélyeztette.

Ezzel ellentétes hatású volt a távolsági kereskedelmen és a helyi kereskedelmen alapuló városok erejének növekedése. A városok a kereskedelemhez kapcsolódva sokoldalú gazdasági aktivitást fejlesztettek ki, amely kiterjedt a pénzváltásra, a hitelnyújtásra, a szerződés-kötésre, a

biztosításra és más banki szolgáltatásokra. A városok vagy a központi hatalmak támogatói voltak (Franciaország, szabad királyi városok Németországban) vagy önálló szövetségekbe tömörültek. Jelentős befolyású szövetségek alakultak ki Észak-Itáliában, Flandriában és a Hansa városokban.

A középkor során a frank birodalom folytatásaként szász uralkodóval az élen létrejött a német-római birodalom, amelynek egységét belülről a feudális széttagolódás tendenciája veszélyeztette, és kívülről pedig az európai hegemoniáért – Bizánccal és a cordobai kalifátussal – vetélkedett.

Külön fejezetet jelentett a német-római birodalom és a pápaság hatalmi harca.

Európa története a régiók kialakulásának, átalakulásának és megszűnésének története is. A regionális dimenzióban etno-területi identitások jöttek létre, területük változott a történelmi időben, és közülük egyesek még napjainkban is léteznek.

Már az ókori Róma is különböző régiókból, úgynevezett provinciákból állt. Az itáliai félszigeten ilyenek voltak Latium, Etruria, Campania, Velence, Liguria, Umbria, Apulia és Calabria. Az itáliai félszigeten kívül ilyen provinciák voltak Gallia Narbonensis, Gallia Cisalpina, Gallia Transalpina, Belgica és Aquitania.

A német-római birodalomban elkülönült régiók voltak: Szászország, Thüringia, Frankföld, Svábföld, Frízföld, Bajorország. Ezek közül például Bajorország jelenleg a Német Szövetségi Köztársaság egyik tagállama, Szászország viszont három szövetségi tagállamban jelenik meg: Szászország, Alsó-Szászország, Szász-Anhalt.

Földrajzi értelemben Európa az Eurázsiai kontinens félszigete, amelynek nyugati és déli határa stabil: az Atlanti Óceán illetve a Földközi-tenger. A földrajzi Európa keleti határa viszont történetileg változó, és bizonytalan kontúrokkal rendelkezik. Az antikvitás idején a Don folyó (akkori nevén Tanais) volt a határvonal, jelenleg – Európa és Ázsia között – az Ural hegység az általánosan elfogadott határ. A határvonal délkeleti irányba a Kaspi tengerrel, a Fekete tengerrel folytatódik egészen a Földközi tengerig. A Kaukázus – századokon keresztül – Európa részének számított.

Jelenleg Európa és Ázsia határát sokan kelet felé tolják, és a Közép Ázsiainak nevezett Köztársaságok – perspektivikusan – esélyesnek tekintik magukat az Európai Unióba történő belépésre. Míg a Boszporusz, korábban határozott különbséget jelentett Törökország európai és ázsiai része között, addig manapság ez már nem olyan egyértelmű földrajzi határvonal.

Hagyományosan azt a Ciprust viszont Ázsia részének tekintették, amely jelenleg az Európai Unió tagja.

A geopolitikai erővonalak változása, földrajzi határvonalak eltolódását eredményezte. Ugyanakkor Európa geopolitikai-kulturális befolyása gyakran túllépett a kontinens földrajzi határain. Ez történt a Római Birodalom esetében, amelynek fennhatósága kiterjedt Észak-Afrikára és a Közel-Keletre. Ez történt az Amerikai Egyesült Államok megalapításánál, amelynek kulturális bázisa a protestáns angolszász kultúra volt.

Jelenleg pedig geopolitikai értelemben Európa befolyása túlterjed az Urálon mind keleti, mind délkeleti irányban.

Összefoglalva: Európa, mint politikai-kulturális közösség – sokféle értelmű – új keletű fogalom. Már időszámításunk előtt az V. században Herodotos és a IV. században Hippokrates használta az „Európa” és az „európaiak” kifejezést. Ezt megkülönböztették a görög világtól, amelyet abban az időben nem tekintettek Európa részének. Fordulatot jelentett, hogy Nagy Károly uralma idején (i. u. VIII. század) az „Imperium Christianumot”, azaz önmagukat nevezték Európának, megkülönböztetve a kelet-római birodalomtól, azaz Bizánctól, Skandináviától és a muzulmán uralom alatt álló Ibériai félszigettől.

A középkor folyamán az Európa kifejezést ebben az értelemben használták a németrómai császárok és a katolikus egyház is. Ezen a történelmi alapon merült fel az újkor hajnalán az európai népek egységének gondolata és törekvése.

A jelenlegi Európai Unió a jelenkor integrációs tendenciája, amely nem előzmény nélküli törekvés Európában. Az európai történetben különböző típusú integrációs törekvéseket tanulmányozhatunk:

- belülről fakadó, időleges integrációs törekvések: vikingek, Napóleon, Hitler,
- kívülről jelentkező, időleges integrációs törekvések: hunok, mongolok,
- kívülről jelentkező, tartós integrációs törekvések: arabok, törökök,
- belülről jelentkező, tartós integrációs törekvések: görög városállamok, római birodalom, Karoling birodalom, német-római birodalom.

Az Európai Unió a belülről fakadó tartós integrációs törekvések sorába tartozik. Megkülönböztető sajátossága, hogy az integrációs tendenciákat stabil piacgazdasággal, konszolidált demokráciával és a globális gazdasági versenyben esélyt biztosító, intézményi kapacitások kifejlesztésével kapcsolja össze.

Ez az integráció a világ három domináns gazdasági erőtere közé tartozik, politikai és katonai arculata is kibontakozóban van.

Ugyanakkor ez az integráció nem fogja át egész Európát. Közép-és Kelet-Európában és a Balkánon a közelmúlt fragmentációs folyamatai után 3 állam helyett 22 állam alakult, – amelyek közül 10 már az Európai Unió tagja – a működő képes piacgazdaság és a konszolidált politikai demokrácia kialakítása alapján. Az államok másik csoportja a politikai stabilitást nem a demokrácia kiépítésével kapcsolja össze, és a piacgazdaság kialakításában sem a nyugat-európai modellt követi. A harmadik csoport pedig a politikai stabilitás és instabilitás állapota között ingadozik.

Az európai integráció II. világháború után kezdődő szakaszában a döntő motívum az európai népek békevágya, a belülről induló erőszakos egyesítő törekvések megakadályozása volt.

Az Európai Unió kibontakozásának főbb állomásai:

- az Európai Vas és Acél Közösség (1951),
- a római egyezmény (1957),
- és a maastrichti egyezmény (1991) voltak.

Ugyan a kiindulópontot az európai népek békevágya jelentette, de ehhez kapcsolódott azután az európai országok gazdasági érdekének motívuma a globálissá váló gazdaságban és az erősödő nemzetközi versenyben. Végül olyan társadalompolitikai problémák megoldásának szükségessége került előtérbe, mint a munkanélküliség és a környezetvédelem.

Az 1945 utáni integrációs trend egyértelmű. Jelenleg nemcsak a szoros gazdasági és monetáris unió kialakítása került napirendre, hanem a közös regionális politikák, a biztonságpolitikák, a vámpolitikák kiépítése, valamint a kül- és a védelmi politikák egyeztetése is.

Az Európai Unió közvetlen szellemi előfutára a páneurópai ideológia, amely önálló európai gazdasági-politikai entitást kívánt kialakítani, mielőtt a Szovjetunió megszállja, vagy az Egyesült Államok felvásárolja Európát.

Az európai egység szükségességét ugyanakkor korábban – békés egységesítés formájában – az európai humanisták már a XVI. században hangsúlyozták. Az Egyesült Európa tervének politikai indítéka a török birodalom fenyegető terjeszkedése elleni hatékony fellépés volt.

Valamivel később Immanuel Kant német filozófus fejtette ki, hogy az európai béke feltétele egy államszövetség, amelynek működése a nemzetközi jogelveken alapul.

Victor Hugo az Európai Egyesült Államok megalapítása mellett érvelt a politikai demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartása alapján.

Ezeknek az eszméknek gyökeresen ellentmondott az I. és a II. világháború, amely az Egyesült Európa megteremtésére irányuló elképzeléseket illúzióvá szublimálta.

Ugyanakkor az európai egység törekvése a II. világháború után újból felerősödött Nyugat-Európában, Európa kettészakadása után, amely érdekes módon az Elba-Saale-Lajta folyók mentén, lényegileg az egykori Karoling birodalom nyomvonalán történt.

Az Európai Közösség és az ebből kifejlődő Európai Unió történeti fejlődésének főbb állomásai ismertek. A történelmi trend lényege, hogy a kezdeti gazdasági közösség a Maastrichti Egyezmény (1991) nyomán nemcsak gazdasági és monetáris unió kialakítását határozta el, hanem olyan társadalompolitikai célokat is kitűzött, mint a közös regionális politika, a rendőrségek együttműködése, a határellenőrzés koordinálása és a közös kül- és biztonságpolitika.

Az Európai Unió ténylegesen olyan szövetséget jelent, amelyben az egyes területi államok lemondanak szuverenitásuk egy részéről az Unió javára.

A négytényezős szemléletben – megfelelő behelyettesítés alapján – korábbi nagy európai birodalmak gazdaság- és társadalomtörténetének belső dinamikája és történelmi trendjei is megérthetők és magyarázhatók:

RÓMAI BIRODALOM

Globalizáció

<p>UNIÓ</p> <p>római birodalom</p>	<p>HÁLÓZAT</p> <p>latin kulturális tér, utak (4800 km kövezett úthálózat), városok</p>
<p>VÁROS</p> <p>Róma + Latium</p>	<p>RÉGIÓ</p> <p>Provinciák</p>

Regionalizáció

A római birodalom a négytényezős szemléletben a következő elemekből tevődik össze:

- az állam magvát Róma és Latium provincia jelentette (Ez felel meg az Unió területi államainak),
- a régióknak feleltek meg a provinciák az Itáliai félszigeten és attól északra és nyugatra,
- a római városállam területi hódítással, katonai és diplomáciai szerződésekkel hozta létre a római birodalmat, amely a császárság idején érte el legnagyobb kiterjedését,
- a hálózatoknak felel meg a latin nyelvű kommunikáció és a római jogrendszer, valamint a kereskedelmet biztosító úthálózat és a városok.

KAROLING BIRODALOM

Globalizáció

Karoling birodalom	Feudális hűbéri lánc, városi hálózatok
Nyugati frank Királyság	feudális tartományok

Regionalizáció

Nagy Károly „Imperium Christianum”-ának állami magva a nyugati frank királyság, amely a feudális hűbéri láncon alapult.

A nyugati-frank királyság az egykori nyugat-római birodalom területét egységesítette a kereszténység és a római jog alapján olyan területekre is kiterjesztve hatalmát, amelyek korábban nem tartoztak a római birodalomhoz. (Szászország, Tübingia)

Ugyanakkor a kelta-germán ötvöződésű feudális tartományok önállósággal rendelkeztek.

A hálózatok több dimenzióban jelentek meg. Egyrészt a feudális hűbéri lánc alakjában, másrészt a kereskedelmi forgalmat bonyolító városok hálózatában.

NÉMET-RÓMAI BIRODALOM

Globalizáció

Császári hatalom	városi hálózatok, feudális hűbéri lánc
szász királyság	fejedelemségek, történelmi régiók

Regionalizáció

A német nép szent-római birodalma majdnem 1000 évig fennálló állami képződmény. 962-ben alapította Ottó szász király akkor, amikor császárrá koronáztatta magát.

A birodalom olyan történelmi régiókból állt, amelyek – a birodalom viszonylag hosszú fennállása után – 300 apró fejedelemséggé töredezték szét.

A császári hatalom tehát erős széttagolódási tendenciával került szembe, amelynek korlátozására nem volt képes.

A hálózatok két dimenzióban jelentek meg, és ellentétes hatásúak voltak. A városi hálózatok a központi hatalmat erősítették, a hűbéri láncok a familiaritás intézménye, pedig fragmentálódási tendenciát hordoztak magukban.

PÁPASÁG

Globalizáció

Pápaság	Kolostorok, rendek, kommunikációs intézmények
Vatikán Állam	Püspökségek

Regionalizáció

A pápaság is értelmezhető négy tényező közelítésben:

- a Vatikán Állam a katolikus egyház intézményeinek állami magva,
- a pápaság a katolikus vallás intézményes egységének megjelenése a világban, amely több földrészen több mint 1 milliárd embert foglal magában,
- a püspökségek jelenítik meg a funkcionális régiókat,
- a hálózatot a különböző evilági funkciókat (tanítás, gyógyítás, szociális segélyezés) betöltő rendek és a kommunikációs intézmények képezik.

6. 2. Közpolitikai tényező I. A szuverén, területi állam

6. 2. 1. A szuverén, területi állam keletkezése

A XX. században az államiság különböző politikai törekvések intézményes kifejeződése volt. Államként jelent meg a többnemzetiségű birodalom (Szovjetunió), éppúgy, mint a törzsi konglomerátumok (Ruanda és Kenya), vagy a vallási mozgalmak (Irán), a város (Szingapúr), vagy éppen a családi szövetség (El Salvador), (Ferguson-Monsboch, 1996).

Európában a modern államiság a szuverenitás elvén nyugvó területi államként jött létre a 30 éves háborút lezáró, 1648-as westfáliai béke után.

Ettől az időponttól kezdve vált a szuverén, területi állam az európai történelem, a nemzetközi kapcsolatok fő szereplőjévé.

Széles körű az a félreértés, hogy az európai állam nemzetállamként jött létre.

Az európai állam – ezzel ellentétben – területi államként jött létre különböző monarchiák alakjában (Renna, 1986; Arnold, 1991). Több évszázados története során különböző kihívások érték, és ezekhez a kihívásokhoz eredményesen alkalmazkodott. Különböző történeti alakváltozásokkal túlélte ezeket a kihívásokat.

Az első kihívás a nemzetté fejlődés, a nacionalizmus volt, amelyhez alkalmazkodva kifejlődött a nemzetállam. Ez ösztönző kereteket biztosított az ipari forradalom számára, ugyanakkor a különböző ütemben kiemelkedő nemzetek közötti konfliktusok forrásává vált, és elnyomta a kisebbségi jogok érvényesítésére irányuló törekvéseket.

A második kihívás a demokratikus kihívás volt, amelyre az európai állam a képviseleti demokrácia kifejlesztésével válaszolt. Ez az államiság a különböző társadalmi rétegek általános képviseletét intézményesítette, ugyanakkor nem tudta megfelelően kezelni a szociális különbségeket és feszültségeket.

A harmadik kihívás a szociális kihívás volt, amelyre az európai állam a XX. században a jóléti államok kiépítésével válaszolt. A jóléti államban a méltányossági és/vagy az egyenlőségi értékek alapján a társadalmi jólét minimum sztenderdjait biztosító közszolgáltatási rendszereket építettek ki.

Ezt az államiságot jelenleg komplex kihívás érte, amelynek főbb összetevői a technológiai kihívás, a gazdasági kihívás, az ökológiai kihívás és a demográfiai kihívás. Erre az európai állam komplex válasz kialakításával reagál, amelyek főbb mozzanatai: a kereskedelmi állam, a virtuális állam, a versengő és lehetőségeket biztosító állam és az elmozdulás a „government” működési módtól a „governance” működési mód irányába.

A területi államok legfőbb jellemzője, hogy jogilag meghatározott határok választják el őket egymástól, és a határvonalon belül a területi állam egységes és korlátlanul szuverén hatalmat gyakorol a terület minden négyzetmétere felett.

Ilyen típusú államok a kései középkorban kezdtek kialakulni, és az utolsó fontosabb területi államok – Olaszország és Németország – csak a XIX. század második felében jöttek

létre. A területi államok létrejöttét olyan háborús cselekmények befolyásolták, mint a 100 éves háború Anglia és Franciaország között (1337-1453), a 30 éves háborút lezáró Westfáliai béke (1648), és a napóleoni háborúk (1800-1815).

A területi államok kifejlődésére olyan tényezők hatottak, mint az ipari forradalom, az általános, kötelező népoktatás, a kötelező hadi szolgálat, a nacionalizmus, az általános és titkos választójog és a polarizálódó szociális feszültségek.

A technológiai-gazdasági fejlődés intézményei a területi államok keretei között alakultak ki. A területi államok jelenleg is olyan politikai, katonai és gazdasági egységek, amelyek a közpolitikai döntéshozatal meghatározó fórumai.

A területi állam négy fő jellemzője: a területi egység, a népesség, a belső autoritás és a külső elismertség. Az állam olyan intézmény, amely autoritást gyakorol egy meghatározott terület népessége felett, és más államok ezt az autoritást elismerik.

A szuverén területi állam a történeti térben és időben, különböző változatokban jelent meg. A modern állam négy alapvető jellemzője – a szuverenitás, az állami kormányzat, az állami terület és a népesség – már a Westfáliai béke előtt is jellemzett néhány pre-modern államot.

Az állam terminológiája a latin „status” szóból ered, és ez az intézmény először Európában a XI. és a XII. században jelent meg.

A „szuverenitás” kategóriája viszont a klasszikus latinban ismeretlen volt. A „szuverenitás” kifejezés csak a XII. században, a középkori latin nyelvben jelent meg „superanus” alakban (Conze, 1990).

A szuverenitás és az államiság összekapcsolása viszont csak a késő-középkori államok, a monarchiák öndefiníciójaként jelent meg.

A jelenlegi európai területi államok különböző történelmi időszakban keletkeztek. Egyes államok története a korai középkorig nyúlik vissza, mások későbbi képződmények. A Westfáliai béke után kialakuló európai területi államok többnyire monarchiák voltak, amelyekben az uralkodó volt a hatalom legfőbb képviselője.

A monarchiák konszolidálódása anyagi erőforrásokat igényelt. Ezen a bázison építették fel az állami adminisztráció hatékony intézményeit és a haderőt, amely az állam függetlenségét garantálta. Mindez az adózási rendszer működésén alapult. Az európai területi állam viszont

nem alkotott érzékelhető realitást az alattvalók többsége számára, akiknek identitása a családhoz, a helyi közösséghez kapcsolódott.

A területi állam konszolidált működésének mintáját és klasszikus esetét – a Westfáliai béke előtt – a középkori francia állam képezte. A másik jelentős monarchia a spanyol, amely 1516-os alapítása óta lényegében változatlan határok között működik. A brit monarchia, az angol és a skót parlament 1707-es feloszlata után jött létre. Észak-Európa monarchiái még régebbi történelmi kontinuitással rendelkeznek. A dán királyságot a kései X. században konszolidálták, a norvégot és a svédet valamivel később. A középkor végére Dánia, Norvégia és Svédország a területi államiság konszolidált és intézményesedett fejlettségi szintjét mutatta.

A konszolidált területi állam létrejötte a középkorban nyugat- és észak európai jelenség volt, amíg Közép-Európa fragmentált maradt (német és olasz területek), Kelet-Európában, pedig a területi határok rendszeresen változtak.

Az európai területi államok keletkezésében – a 30 éves háborút lezáró – 1648-as Westfáliai béke, döntő szerepet töltött be, mert létrehozta Európában a szuverén államok érintkezésének konszolidált nemzetközi rendjét.

Kezdetben ezekkel az államokkal nemcsak olyan városok, városállamok versengtek, mint Velence, Észak-Itália vagy Flandria más városállamai, hanem olyan városi ligák is, mint a Hansa Szövetség, amelyeket nem a földrajzi kontinuitás, hanem a funkcionális közösség integrált.

A Westfáliai békét a vallási univerzalizmus köntösét levevő szuverén, területi elven szerveződő államok kötötték, amelyek alapvető tényezőkké váltak a nemzetközi érintkezésben.

A területi állam működésének alapvető szempontja a funkcionális hatékonyság, a politikai, a katonai és a gazdasági erő használatában. Ezt az államrezon testesíti meg, amely pénzügyi eszközöket összpontosít.

További szempont a földrajzi nagyság és elérhetőség. A területi államok hatósági jogokat gyakorolnak adott terület népessége felett, amelyet vallási hatalom már nem korlátoz. Egymás szuverenitását elismerik. Ezek az államok a középkor végére konszolidálódtak, intézményesedtek, külső világtól elhatárolt hatalmak. A hatalmak közötti erőegyensúly elve, mint külpolitikai vezérelv érvényesült. A területi állam azért jött létre, mert az erőfunkciókat hatékonyabban tudta megszervezni (külső védelem, igazságszolgáltatás, belbiztonság), mint a városállamok és városszövetségek.

6. 2. 2. A nemzeti identitás kihívása és a nemzetállamok történelmi típusai

Az európai területi állam az újkor hajnalán – a XVIII. és a XIX. században – szembekerült az európai népek nemzetté alakulásának kihívásával. A középkorban az államokhoz kapcsolódva a nemzeti identitás még nem létezett. Az újkor kezdetén kezdett érvényesülni az az alapelv, hogy az állam határainak és a nemzet határainak fedniük kell egymást. Vagyis az államépítés és a nemzetépítés összekapcsolódott. Azonban ez az összekapcsolódás nagyon különböző történelmi változatokban jelent meg.

Franciaországban a területi állam aktív tényezőként, meghatározó erővel játszott szerepet a francia nemzet kialakulásában. Ezt a történelmi típust államnemzetnek nevezzük. Ehhez hasonló a spanyol állam törekvése, amely olyan átütő erejű nemzeti homogenizálás véghezvitelére nem volt képes, mint a francia állam. Ennek jelenkori következménye, hogy a mai spanyol államiságban fennmaradt és megerősödött a baszk és a katalán nemzeti identitás, amely megjelent regionális államalkotó erőként, valamint hivatalos nyelvként is. A jelenlegi francia államban ugyan beszélhetünk az etnikai identitás újraerősödéséről, viszont hivatalos nyelvi kifejeződés nélkül.

Az államnemzet későbbi példái a bevándorlás eredményeként létrejött Egyesült Államok és Ausztrália.

Az államfejlődés és a nemzetté válás összekapcsolódásának másik történelmi típusát nemzetállamnak nevezzük. Ez a típus az államnemzetnél később a XIX. század második felében alakult ki. A nemzetállam legfőbb jellemzője, hogy az állam a nemzetté fejlődés, a nacionalizmus alapján jön létre, nem előzi meg a nemzetté válást, amint ez az államnemzet esetében történt. A nemzetállam klasszikus példái az egységes német és olasz állam kialakulása.

A nemzetállamiság sajátos példája az, amikor egy állam több nemzet számára biztosít egyidejűleg állami intézményes keretet. Ennek egyik alapváltozatát Svájc példája illusztrálja, amely lényegében három nemzet önkéntes konföderációja. Sajátos köztes változat a Szovjetunió, amely egy nemzet birodalomépítő törekvésének eredménye, és amelyben az uralkodó nemzet az állami keretbe expanzió eredményeként kerülő más nemzeteket elnyomja.

A XX. században a nemzetépítés és az államépítés sajátos összefüggését eredményezte Németország II. világháború utáni kettéosztása. A kettéosztás eredményeként egy nemzet két államban helyezkedett el.

A XIX. században a területi államot két tényező – a nemzeti hovatartozás és a demokratikus politikai rendszer – legitimálta.

A nacionalizmus célja nemzetállamok kialakítása volt. Ez az ideológia lényegileg politikai partikularizmust jelentett. Partikularizmus volt abban az értelemben, hogy az emberséget nemzeti hovatartozás alapján különböztette meg, és politikai volt abban az értelemben, hogy igényelte a partikularizmus politikai kifejezését.

Ennek következtében a nacionalizmus egyszerre integratív és konfliktusos természetű. Miközben a nemzetet tekinti domináns közösségi szerveződési szintnek, ezzel konfliktusokat okoz a különböző etnikumok nemzetté történő integrálása során, és gyakran konfliktusok forrásává válik az egyes nemzetek közötti érintkezésben.

A nacionalizmus ideológiája kétféle síkon épült ki. A német romantikus filozófusok (Herder, Fichte, Schelling, Schiller) a nacionalizmus lényegének a nemzeti önmeghatározást tartották. Másfajta közelítésben a nacionalizmus természetes, ősi érzület, és nem egyéb a rokonság kifejeződésénél (Kedourie, 1960).

Ezzel szemben áll a francia nacionalizmus, amely az állampolgári szabadságjogok alapján kezdeményezi a nemzetépítést.

Vagyis a német közelítésben a nemzet fogalom etnikai eredeten alapszik, míg a francia közelítésben az állampolgári jogokon és kötelezettségeken. Ez fejeződik ki a „kultúrnemzet” és az „államnemzet” különbségében.

A nacionalizmus legitimációs ereje:

- egyrészt a kulturális homogenizáláson, az egységes oktatási rendszer kiépítésén alapult. Ez a folyamat sokak szerint a Biblia nemzeti nyelvekre történő fordításával kezdődött (például 1466-ban a német, 1471-ben az olasz, 1478-ban a katalán, 1535-ben az angol) (Hastings, 1997).
- másrészt az ipari forradalomhoz fűződő funkcionális kapcsolatán, amely a technológiai-ipari forradalmat nemzeti piacok kialakításával kapcsolta össze.

A nacionalizmus ugyanakkor súlyos konfliktusok forrásává vált. Egyrészt azzal, hogy egy időben divergens és egymással ellentétes törekvéseket hordozó nacionalizmusok bontakoztak ki. Másrészt azzal, hogy a nemzeti integráció fonákján egyre nyilvánvalóbbá vált a kisebbségi önrendelkezési igények elnyomása-megoldatlansága (Smith, 1986).

Napjaink feszültségeket hordozó kettőssége, hogy a tudás-intenzív gazdasági modernizáció kinőtte a nemzeti kereteket, ugyanakkor a nemzeti keretek nemegyszer védelmet nyújtanak a globalizáció egyoldalú hatásaival szemben (Held, 1995).

6. 2. 3. *A demokratikus állam kiépülése*

A közvetlen demokrácia intézmény rendszere már a görög városállamokban megjelenik. Hasonló jellemzőkkel rendelkezik a középkori város politikai rendszere is.

A XX. században a nemzeti fejlődés összekapcsolódott a parlamentarizmus, a közvetett demokrácia politikai intézményrendszerének kiépítésével. Az ipari forradalom társadalmi következményei a városiasodás, a társadalmi átrétegződés következménye az általános választójog követelése, azaz az új társadalmi csoportok és rétegek széles körű követelése arra, hogy beleszóljanak, és részt vegyenek a közösségi ügyek intézésébe.

A demokratikus állam az I. világháború megrázkódtatásai után lényegében a XX. században teljeseedett ki. Az I. világháború után Woodrow Wilson, amerikai elnök kezdeményezésére részben olyan államok konszolidálódtak, amelyek a demokrácia és a nemzeti önrendelkezés alapelvét érvényesítették. Ezzel az államszerveződések alapjaként összekapcsolták a nacionalizmust a demokráciával és a személyes szabadságjogokkal.

Ez azonban csak részlegesen érvényesült, mert még az 1970-es évek közepén is az államok kétharmada autoritáriánus rendszerként működött. Csak a hidegháborús korszak lezárása után vált a demokrácia a politikai legitimitás alapvető elvévé.

Ugyanakkor éles megvilágításba kerültek a demokratikus rendszerek működési problémái is. Belülről legitimációs problémát okoz, hogy a társadalmi részvétel csökkenő mértékű, a bizalmatlanság növekszik a politikusokkal szemben. Ugyanakkor külső forrásvidékű legitimációs probléma, hogy a területi államok döntéseit jelentős mértékben befolyásolják olyan nemzetközi gazdasági erők, amelyek vezetői nem demokratikus választás útján kerülnek pozíciójukba.

6. 2. 4. *A jóléti állam kiteljesedése*

Az európai államot a XIX. század második felétől szociális kihívás érte. A növekvő társadalmi problémák és feszültségek széles körű társadalmi kritikát és átfogó társadalmi

munkásmozgalmakat váltottak ki. Egyes kritikák a szabad versenyes kapitalizmus elkerülhetetlen bukását is megjósolták.

A gyakorlati-történelmi válasz a szabad versenyes kapitalizmus megreformálása volt, ami a piaci redisztribúció kudarcait, szélsőséges hatásait mérséklő állami redisztribúció kiépítésében jutott kifejezésre.

Ez a törekvés először a bismarckiánus államban jelent meg (kötelező, ingyenes népoktatás és általános társadalombiztosítás), amelyet a jóléti állam csiraformájának tekintenek.

A német törekvés Nyugat- és Észak Európában széles körű hatást váltott ki. Sorra megkezdődött a jóléti államok kiépítése, amely az I. világháború után elsősorban a skandináv országokban folytatódott.

A II. világháború után következett a jóléti állam kiteljesedésének időszaka, amelyben az állami redisztribúció kiterjedt a közszolgáltatások alapvető területeire, a társadalmi minimum szttenderdek biztosítására a társadalompolitika különböző területein.

A jóléti államok különböző történelmi típusai is kialakultak.

Ugyanakkor a technológia- és tudás intenzív növekedési pályára történő átmenetet kísérő gazdasági stagfláció a jóléti államokban válságtüneteket eredményezett, és reformtörekvéseket váltott ki.

6. 2. 5. Az európai állam jelenlegi kihívásai

Az európai államokat az utóbbi évtizedekben komplex kihívás érte, amely technológiai, gazdasági, környezeti és demográfiai mozzanatokból tevődik össze.

A technológiai kihívás egyik tényezője a nukleáris fegyverek elterjedése, amely gyengítette a területi államok külső védelmi funkcióját. A korábbi fegyverkezési forradalmak az államok külső védelmi funkcióját csak erősítették.

A technológiai kihívás másik tényezője a tömegkommunikáció forradalmasodása.

Az új kommunikációs technológiák bázisán olyan alapvető gazdasági változások következtek be, mint a globális termelési stratégiák kifejlődése és a pénzpiacok integrációja (Strange, 1996).

Más tényezők is csökkentették az állami irányítás mértékét a gazdaságban. A pénzpiacok manapság globalizáltak, és kevésbé szabályozottak. Naponta 1500 milliárd dollár a

pénzpiacok forgalma, amely az áruk kereskedelmi forgalmának negyvenszerese, és meghaladja a központi bankok tartalékait.

Ez a forgalmi nagyságrend sebezhetővé teszi az egyes állami valutákat, és ezek a döntések sokkal gyorsabbak az állami döntéseknél.

A pénzpiacok integrálódása mellett az állam gazdaságirányító szerepét korlátozza a termelés globalizálódása is.

Egyes becslések szerint a világtermelés javainak és szolgáltatásainak több mint a felénél globális méretekben történik a tervezés, a termelés és a marketing. A multinacionális vállalatok a világkereskedelem 70%-át, és a nemzetközi befektetések 80%-át eszközlik (Stopford-Strange, 1991).

A jelenlegi ökológiai problémák fizikai és társadalmi értelemben holisztikus szemléletet igényelnek, miközben az államok ezeket a problémákat egymástól függetlenül közelítik. Az ökológiai problémák súlyosbodása kihívást jelent az állami szuverenítésra. Úgy tűnik, hogy az egyes szuverén államok nem rendelkeznek kellő eszköztárral a nemzeten túlnyúló problémák és a környezeti feltételek „láthatatlan” romlásának kezelésére. Különösen élesen jelentkeznek a határon túlnyúló környezetszennyezés és a kölcsönös függőség a környezeti feltételek romlásában.

A demográfiai kihívás egyrészt a népesség előregedése, amely a közszolgáltatások konszolidált nyújtását veszélyezteti, és a modern országokban – mindenütt – átfogó reformokat igényel.

Kihívást jelentenek másrészt a migrációs folyamatok, de a nemzetközi turista forgalom növekedése is. 1960-ban 70 millió nemzetközi turista volt. Ez a szám 1995-re, 500 millióra növekedett. A háborúk, az éhínség, a politikai üldöztetés és az emberi jogok megsértése következtében a menekültek száma az 1991-es 17 millióról 1995-re, 27 millióra növekedett.

Milyen irányban bontakoznak ki a területi államok válaszai a kihívásokra?

Az egyik irány a kereskedelmi forgalom növelése az egyes államok között. A területi állam kisebb súlyt helyez a szuverenítésába tartozó terület nagyságára, és befolyását nemzetközi kereskedelme nagyságrendjén méri. Németország és Japán például már a II. világháborús vereség után levonta a következtetést, hogy az állam hatalma nem a területnagyságon, hanem a technológiai és organizációs kultúrán alapuló kereskedelmi befolyáson múlik (Rosencrance, 1986).

A válasz másik lehetséges iránya a jóléti mozzanatok mérséklésével a „versengő” állam funkcióinak erősítése a társadalmi tőke, az infrastrukturális feltételek fejlesztésével, a beruházásoknak és a vállalkozásoknak kedvező közpolitikai környezet kialakításával, és az életminőség javítását lehetővé tevő közszolgáltatásokkal (Cerny, 1990).

A válasz harmadik lehetséges iránya a „virtuális” mozzanatok jelentőségének növekedése. Hasonlóan a virtuális vállalkozásokhoz a technológia fejlettség, a tudás, a közvetlen befektetések mértékének jelentősége növekszik a területi szuverenitással szemben.

A válasz negyedik iránya elmozdulás a „government” pozícióból a „governance” pozíció irányába. Ez azt jelenti, hogy a hagyományos kormányzati feladatokat olyan hálózatok veszik át, amelyek a kormányzati intézményeken kívül a magánvállalkozásokból, a civil szervezetekből, a nemzetközi szervezetekből és a lakossági részvétel különböző formáiból állnak (Foucault, 1991).

6. 3. Közpolitikai tényező II. A régiók (városok)

A hagyományos területi állam – az utóbbi időszakban – a globalizáció hatására veszített jelentőségéből, a régiók szerepe ellenben növekszik Európában.

A régiók változatossága az Európai Unió egyedülálló jellemzője. A globalizáció és a regionalizáció egymással szembenálló, ugyanakkor egymást erősítő tendenciák.

A régiók két fajtája ismeretes. Az egyik típus a területi államok keretei között fejlődik ki, a másik típus átnyúlik a határokon, és akár több országot is magába foglalhat (például a Balti régió, a Mediterrán régió, a Skandináv régió).

Hagyományosan a belső kezdeményezésű, tartósan fennálló európai hatalmi képződményekben az Európai Unió régióknak feleltek meg a provinciák a Római Birodalomban, a feudális tartományok, a fejedelemségek a Német-Római Birodalomban.

Ezek a regionális szerveződések különböző kapcsolatban álltak a központi hatalommal. A Római Birodalomban egyes provinciák például egyszerűen strukturálttá tették a birodalmat, míg más provinciák önálló hatalmi törekvéseknek biztosítottak keretet. A feudális tartományok általában nemcsak regionalizációs, hanem ezzel egy időben fragmentálódási törekvéseket is hordoztak.

A középkori Európa olyan regionális egységekből állt, amelyek a gazdasági fejlődés és a kulturális identitás egymással sokszor párhuzamosan haladó központjai voltak.

Ezek viszonylag zárt egységeket alkottak, amelyektől függetlenül léteztek a távolsági kereskedelmet bonyolító városi hálózatok. Ezek azonban csak vékony réteget képeztek. A középkorban az alapvető közösségi egységek viszont olyan zárt közösségek voltak, amelyek határait a közvetlen személyes érintkezés lehetőségei szabták meg.

6. 3. 1. A régiók típusai

Az Európai Unióban a régiók különböző típusai léteznek egymás mellett. A főbb típusok a következők:

- természetes,
- kulturális,
- funkcionális,
- adminisztratív.

A természetes régiók geográfiai határvonalak mentén szerveződnek, és évszázados történelmi hagyománnyal rendelkeznek. Ezeket a régiókat víziutak, hegyek és erdők határolták, és szigeteket, félszigeteket, völgyeket jelentenek. Ilyen régiók találhatók Olaszországban, Spanyolországban és Svájcban, ilyen típusú régiók a dán szigetek, a norvég fjord völgyek, a finn szorosok.

Az etnikai-kulturális régiók gyakran a természetes régiókra épülnek rá. Amíg a természetes régiókat a közlekedési hálózatok foglalják egységbe, addig az etnikai-kulturális régiók olyan identitáson alapulnak, amely nyelvi, kulturális és etnikai azonosságot vagy hasonlóságot jelent. Ezek a regionális identitáson alapuló régiók az európai változatosság alapvető pillérei. Ilyen regionális központok a Baszkföld, Katalónia, Wales, Skócia, Wallónia, Szicília, Lombardia.

A funkcionális régiók általában városi központok körül szerveződnek. Ezeket a régiókat az jellemzi, hogy a városi központok befolyása a régió egyéb településeire a városi központtól való távolság nagyságának arányában csökken. Ezt az összefüggést az 1930-as években Walter Christaller német közgazdász és földrajztudós fedezte fel, és a II. világháború után fokozatosan ez az elgondolás képezte Európában a területi tervezés alapját (Christaller, 1933, 1950). A funkcionális régiók határai történetileg változhatnak a szállítási, az utazási és a kommunikációs fejlődésnek megfelelően. A modern funkcionális régiók olyan területi egységek, amelyekben a különböző települések lakosai rendszeresen ingáznak munkavégzési

célből, és amelyekben a gazdasági és a kulturális érintkezés sokkal gyakoribb és intenzívebb, mint az egyes funkcionális régiók között.

Az adminisztratív régiók tulajdonképpen értelmezhetők a funkcionális régiók sajátos válfajaként. Ezek olyan nagyobb területi egységek, amelyek regionális központok is egyben. Ezek a régiók tehát a területi állam közigazgatási-közpolitikai rendszerének olyan regionális központjai, amelyeket egyfelől regionális önkormányzatok működtetnek, másfelől érdemi döntési jogosultságokat telepítenek ide a központi szintről. Az adminisztratív régiók példái a francia „department”-ek, a svéd megyék, a svájci kantonok és a német „Bundesland”-ok. Ezek a régiók egyben az európai statisztikai nyilvántartás fontos egységei is.

Anssi Paasi, finn tudós szerint a régiók kifejlődése négy fázisban megy végbe. Az első fázis az elhatárolódás, a régió határainak fizikai elkülönülése. A második fázisban a határok rögzülnek a lakosok tudatában, méghozzá közös szimbólumok segítségével. A harmadik szakaszban a régiók szintjén közös intézményeket alapítanak. Végül a negyedik fázisban a közös intézmények működéséhez kapcsolódóan a lakosság regionális identitása is kifejlődik (Paasi, 1986, 1991).

A jelenlegi régiók közül – a legnagyobb gyakorisággal – a funkcionális régiók vannak jelen minden országban. Az etnikai és kulturális identitáson alapuló régiók nem folytonosan fordulnak elő. A helyzetet bonyolítja, hogy gyakoriak az átfedések az adminisztratív régiók, valamint az etnikai és kulturális régiók között.

A régiók négy típusáról megállapítható, hogy az adminisztratív és a funkcionális régiók általánosan behálózják az Európai Unió államait. Az államok egyrészt adminisztratív régiókból épülnek fel, de általános a város és vidéke típusú, funkcionális tagozódás is. Az etnikai-kulturális identitású régiók szerepe jelentős, de inkább speciális jelenségnek számítanak. Hasonló a helyzet a természetes régiókkal is.

6. 3. 2. A városok történelmi szerepéről

Európa az emberi települések, az emberi élet számára különösen kedvező körülményeket kínál. A földfelület lényegében sík, hajózható folyók tagolják részekre, nincs sivatagos területe, a lakhatatlan hegyek ritkák. Tengerpartja erősen tagolt, amely már a történeti idők kezdetén is megkönnyítette a hajózást és a kereskedelmet.

Talán ez az oka annak, hogy a távolsági kereskedelem és a hajózás kifejlődése – már a történeti ókorban – a városi települések kiépülését eredményezte.

A középkorban példátlan gyorsasággal szaporodtak el a távolsági és a helyi kereskedelmet ellátó városok, amelyek politikai és gazdasági privilégiumokat követeltek maguknak.

Az ókori város központja kereskedelmi funkciót töltött be (az „agora” az ókori Görögországban, a „forum” az ókori Rómában), amelyhez azután politikai és vallási funkció is kapcsolódott. Ez a hagyomány részben továbbélt a középkorban, részben kiegészült a céhes ipar központjának funkciójával, különösen Észak-Olaszországban és Flandriában (Velence, Genova, Firenze, Antwerpen, Brugges, Amsterdam), de a Hansa városokban is.

A városok az európai civilizációs fejlődés ősi képződményei, amelyek különböző történelmi hullámokban épültek ki.

A városfejlődés első történelmi hulláma a föníciaiak nevéhez fűződött. A föníciai városok – a Földközi tenger mentén – a távolsági kereskedelem központjai voltak.

A második történelmi hullámban a görögök alapítottak városállamokat (poliszokat), részben a Földközi tenger mentén a föníciai városokra rátelepülve, részben a görög félszigeten és a Fekete tenger környékén. A görög városállamok – a hellén kultúra bázisán – kereskedelmi, vallási, kulturális és politikai központok voltak.

A városfejlődés harmadik hullámát a Római Birodalom kiépüléséhez kapcsolódó városok jelentették. A római alapítású városok nemcsak a görög városállamokra települtek rá, hanem kiterjedtek a Római Birodalom Nyugat- és Észak-Európa területeire is. A római városok kereskedelmi, szállítási, vallási, kulturális, politikai és katonai központok voltak, és az egyes városokban különböző funkciók vagy azok kombinációi domináltak.

A kora középkorban a Nyugat-Római Birodalom bukása után a városfejlődésben is új szakasz kezdődött. Egyfelől Bizánc még mintegy 1000 évig fennmaradt – alapvetően védekező funkcióval –, de nem volt ereje újabb városalapításokra.

Másfelől – Európa más részein – a városokat a népvándorláskori népek végigpusztították. A Frank Birodalom kiépüléséhez viszont a távolsági kereskedelem újraélnkülése kapcsolódott. Ez nem egyszer a – római alapítású – városok újraerősödését jelentette.

Európában valamivel később – a XIII. és a XIV. században – intenzív mezővárosi-városi fejlődés indul meg, amelynek eredményeként több száz város épült ki. Ezek a városok politikai és gazdasági privilégiumokat követeltek. Ez a városfejlődési szakasz már csak részben vezethető vissza a római kontinuitásra, részben az erősödő-kibontakozó feudális áruterelés és pénzgazdálkodás eredménye.

Egyben a mezővárosok és városok körül kialakuló, azokkal szoros termelési-kereskedelmi kapcsolatban álló települési egységek formálták a későbbi Európai Unió funkcionális régiói előképét.

A távolsági kereskedelem központjai és a feudális árutermelés és pénzgazdálkodás központjait jelentő városok-mezővárosok egyaránt a központi hatalommal kerestek szövetségi kapcsolatot. Természetes szövetség volt ez, amelyben a központi hatalom szövetségest keresett a feudális széttagolódás veszélyeit hordozó feudális tartományokkal szemben. Ugyanakkor a városok függetlenedni kívántak a feudális függéstől, és ezért szabad királyi pozícióra törekedtek.

A városok másik része – a középkori Európa nagyobb hatalmai közötti vákuumot kihasználva – városi ligákba tömörülve, önálló politikai szerepet játszott az európai történelemben. Ilyen városszövetségek voltak a Velencei Szövetség és a Hansa városok ligája.

Az európai városfejlődés következő hullámaként kialakultak az első kapitalista városok Flandriában (Bruges), és Északnyugat-Olaszországban (Milánó, Firenze). A manufaktúrák keretében a textilipar kifejlődött, amelyre ráépültek a kölcsönök, a szerződések, a valutaváltás és a biztosítás intézményei.

A városfejlődésnek az iparosodás, a tömegtermelés, a modern gyáripár kibontakozása új lendületet adott. Ekkor épülnek ki Nyugat- és Dél-Európa máig is fennálló városi konglomerátumai Közép-Angliában, Észak-Franciaországban, Dél-Belgiumban, a német Ruhr vidéken és az Északnyugat-Itáliában elhelyezkedő Lombardiában.

A későbbiekben kiépülő vasút- és autópálya hálózatok, a telefonvonalak sokszor még a római alapokra épültek rá.

A városi intenzitás fokában szignifikáns a különbség Nyugat-Európa és Kelet-Európa között. Nyugat-Európában a városi konglomerátumokkal és városközpontokkal a városiasodás lényegében befejeződött. Közép- és Kelet-Európában a városi konglomerátumok nem alakultak ki, és a városközpontok kiépülése sem befejeződött folyamat, mint ahogyan a falu civilizációs fejlődése sem.

Napjaink európai városa unikális képződmény, az európai civilizáció magja. Nemcsak a javak és a szolgáltatások cseréjének központja, hanem az új eszmék, életstílusok, divatok és technológiák születésének színhelye is.

A város közpolitikai szerepvállalása történetileg a szabad királyi városi pozícióval, a városi autonómiával függött össze. A városigazgatás része volt az infrastruktúra működtetése és fejlesztése, az oktatási és az egészségügyi intézmények fenntartása stb. Ugyanakkor a tömegtermelés bázisán kiépülő városok és városi konglomerátumok funkcionális régióként komplex társadalompolitikai funkciót töltenek be, amely magában foglalja a területfejlesztést, a környezetvédelmet és a közszolgáltatások széles körét.

A feladatok komplexebbé, sokrétűbbé válása szükségessé tette a városi önkormányzatok feladatkörének szélesítését, a városigazgatás politikai legitimitásának és hatékonyságának erősítését.

Jelenleg az Európai Unióban a város és vidéke típusú régiók kulcsfontosságú gazdasági tényezők.

A gazdaságilag sikeres régiók általában terjeszkedő városokból és a környékbeli településekből állnak. Ennek példái a Földközi tenger északi partvidéke; Lyon a Rhone-Alpok régióban, Torino Piemontban, Milánó Lombardiában és Barcelona Katalóniában. Baden-Württembergben például, amely az Európai Unió legdinamikusabb régiójának számít, olyan városok a fejlődés motorjai, mint Stuttgart, Mannheim, Karlsruhe, Freiburg, Heidelberg és Ulm.

A városok stratégiai fontosságát két tényező bizonyítja. Hosszú távú történelmi szemléletben bebizonyosodott, hogy a városok jelentik Európa társadalmi életében a legstabilabb térszerkezeti központot.

A városok Európa változatosságának alapvető hordozói úgy, hogy földrajzi folytonosságot képviselnek Európa területi feszültségeiben és változásaiban. A másik tényező, hogy a városok biztosítják a kapcsolatot a földrajzi távolságok és a szerteágazó érdekek között, amelyek a globális és a helyi szintek között feltétlenül szükséges kapcsolatok.

A jelenlegi helyzet másik jellemzője a városfejlődés egyenetlensége. Európában a városok a depresszióknak és a dinamikus fejlődésnek egyaránt színhelyei. Jelenleg megtalálhatók az európai városszerkezetben olyan depressziós övezetek, mint Nagy-Britanniában Strathclyde, Merseyside, Teeside és Tyneside, vagy Németországban a Ruhr vidék és a Saar vidék, vagy Franciaországban Nord-Pas de Calais és Lorraine, vagy Wallonia Belgiumban. Ezeken a területeken a munkanélküliségi arány felszökik, és az infrastrukturális problémák növekednek.

Napjaink sikeres városai a gazdaság- és társadalompolitika komplex eszköztárát alkalmazzák. A komplex stratégia főbb elemei: a technológiai fejlődés, a munkaszervezés módja, a pénzügyi világhoz történő integrálódás és a társadalmi kommunikáció modernizálása. Ez azt jelenti, hogy ezekben a város és környéke típusú régiókban földrajzi-, intézményes-, társadalmi- és kulturális hálózatok működnek.

A közlekedés és a kommunikáció fejlettségi szintjének köszönhetően az emberek és az intézmények könnyen elérik egymást. Az ipar, a pénzügyek, a kutatás, az érdekcsoportok lobby tevékenysége és az adminisztratív igazgatás a városokban összpontosul.

Már olyan globális városközpontok is kifejlődnek, amelyek „kinőtték” a területi államot, hiszen fejlődési dinamikájuk a nemzetközi gazdasági és társadalmi folyamatokkal áll összefüggésben.

6. 3. 3. A régiók és a demokrácia

A régiók szerepének erősödése általában a demokrácia intézményesedésének is új formákat és lendületet ad. A régiók gazdasági és társadalmi felelősségének növekedése egyfelől feltételezi a közigazgatási önállóság intézményesítését (decentralizáció) és a politikai döntési rendszerek regionális szintre történő telepítését (devolúció, regionális kormányzatok és parlamentek). Másfelől a regionális döntéseket csak megfelelő szintű, választott, regionális önkormányzat legitimálhatja a helyi közvéleményben.

A regionalizáció tendenciáját két tényező akadályozhatja. Egyrészt a központi hatalom vonakodása attól, hogy érdemi döntési jogosultságokat telepítsen regionális szintre. Másrészt az, hogy a régióban, mennyiben érvényesül a vertikális integráció dominanciája.

A hagyományos európai uniós tagországok regionális tapasztalatai azt mutatják, hogy a regionális intézmények működésének hatékonysága és eredményessége erősen függ a civil társadalom fejlettségétől, a horizontális integráció erejétől.

Olaszországban például az 1970-es években 20 régiót alakítottak ki. Ez a politikai hatalom és a közszolgáltatási felelősség regionális szintre történő telepítését jelentette. A következő 20 év történetének összehasonlítása alapján azt a következtetést vonták le, hogy a regionalizáció Észak-Olaszországban eltérő következményekkel járt. Észak-Olaszországban a kooperatív kultúra, a társadalmi csoportok és egyének közötti hálózatok a társadalmi élet kötőszövevei. Ezen a bázison az elmúlt évtizedekben erőteljes gazdasági modernizáció ment végbe. Vagyis

a gazdasági modernizáció a civil társadalom fejlettségének következménye, és e nélkül semmiféle gazdasági modernizáció nem képzelhető el.

Ezzel ellentétben Dél-Olaszországban a társadalmi szerveződés domináns rendező elve nem horizontális, hanem vertikális. Vagyis a gazdasági tevékenység a kliensrendszeren, a védelmi igény mentalitásán alapult. Ez azt jelenti, hogy a társadalmi csoportok bevonása a közügyekbe korlátozott, és a közéletbe történő bekapcsolódás fő motívuma az egyéni haszonszerzés, nem pedig, a közcélok érvényesítése. Az eredmény világosan érzékelhető: az elmúlt évtizedekben Dél-Olaszország gazdasági elmaradottsága érezhetően fokozódott Észak-Olaszországtól (Putnam, 1993).

Ehhez hasonló magyarázatot ad Douglas North az Észak- és Dél-Amerika között mutatkozó gazdasági fejlettségi szintbeli különbségre. Szerinte a magyarázat a két régió különböző gyarmati öröksége. Az angolszászokat civil társadalmi hagyományok vezérelték, míg Latin-Amerikában a vertikális-hierarchikus függés volt a domináns. North következtetése, hogy ugyanolyan gazdasági támogatási és befektetési politika gyökeresen eltérő eredményekhez vezethet a horizontális integráción alapuló civil társadalomban és a vertikális függésen alapuló kliensrendszerben. Ezért az új, kelet-közép európai uniós tagállamok gazdasági modernizációs perspektívájának döntő meghatározója a civil társadalom kifejlődésének lendülete. Más oldalról: a civil társadalom gyengesége a gazdasági modernizáció korlátja (North, 1990).

6. 3. 4. A régiók Európája

A régiók ereje, autonómiájának mértéke és függetlenségi szintje különböző szintű Európában.

Franciaországban például 1982-ben 22 régiót alakítottak ki 36 000 helyi önkormányzatból (commune) és több száz megyéből (departements). Ezeket a régiókat hivatalosan választott tanács és az elnök által kinevezett adminisztráció kormányozza. A regionális tanácsok jogköre meglehetősen korlátozott.

Svájcban ugyanakkor 3 000 helyi önkormányzat működik, amely 26 régiót (canton) alkot. Ezek autonómiája magas szintű. A kantonokat választott parlament és tanács irányítja. Minden kanton teljes szuverenitást gyakorol minden olyan ügyben, amely közvetlenül nincs szabályozva a svájci alkotmányban. A kantonok adóztatási joggal rendelkeznek, és törvényhozási jogaik is vannak.

Spanyolország hivatalosan unitárius állam, amely 17 régióból áll. A régiók jelentős politikai függetlenséggel rendelkeznek, ez azonban különböző mértékű az egyes régiókban. Katalónia, Andalúzia, Galícia, a Baszkföld és Navarra nagyobb autonómiával rendelkezik, mint más régiók.

Németország viszont szövetségi állam, amelyek mindegyike önálló alkotmánnyal és törvényhozással rendelkezik. Minden egyes államot közvetlenül választott parlament kormányoz, amely minisztertanácsot nevez ki.

1993 óta Belgium is szövetségi állam, amelyet 3 régió alkot: Flandria, Wallonia és Nagy-Brüsszel. A flamandok és a vallonok közötti feszültség az utóbbi időben növekszik, amely még Belgium szétesésével is fenyegethet.

A többi hagyományos európai uniós államban a régiók viszonylag gyengék. Svédországban például a hatalom két centruma: a hagyományosan erős központi hatalom és a helyi önkormányzatok. A régiók köztes helyet foglalnak el a két hatalmi centrum között.

A regionális érdekeket különböző intézmények érvényesítik az Európai Unió szintjén. Az Európa Tanács 1994-ben alapította a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusát (CLRAE; Congress of Local and Regional Authorities), amely a megyéknek és a régióknak részvételi lehetőséget biztosít az Európai Tanács döntéseiben.

Az Európai Unió 1993-ban alapította a Régiók Bizottságát (Committee of the Regions), amely 200 taggal helyi és regionális érdekeket képvisel. A tagok függetlenek a területi állam parlamentjeitől és kormányaitól, és az Európai Unió érdekeit érvényesítik inkább tanácskozái, mintsem döntéshozói funkciókkal. A Bizottság tagjait a tagállamok jelölik, akiket hivatalosan négy évre a Miniszterek Tanácsa nevez ki.

Eme két regionális intézmény mellett működik az Európai Városok és Régiók Tanácsa (CEMR; Council of European Municipalities and Regions) és az Európai Régiók Gyűlése (AER; Assembly of European Regions). Ezek az intézmények a régiók befolyását és képviseletét hivatottak erősíteni a szupranacionális intézményekkel szemben.

A Bizottság különböző igazgatóságával együttműködve az Európai Statisztikai Hivatal az európai uniós országokat statisztikai területre osztotta fel. (NUTS-ok; Nomenclature of Territorial Units for Statistics). Ez a felosztás 3 szintet tartalmaz. A statisztikai felosztás lehetőség szerint az adminisztratív régiók felosztását követi. Ez is az európai régiók heterogenitását bizonyítja. Dánia, Luxemburg, Írország, Finnország és Svédország olyan kis népességgel rendelkezik, hogy a régiók első szintjébe (NUTS 1) tartoznak. Németországban

11 német szövetségi állam szintén ebbe a szintbe tartozik, 31 regionális körzet tartozik a második szintbe (NUTS 2) és 328 körzet tartozik a harmadik szintbe (NUTS 3). Olaszországban 11 regionális csoport (Gruppi di Regioni) tartozik a NUTS 1-be, 20 régió (Regioni) a NUTS 2-be és 95 provincia (Provincie) tartozik a NUTS 3-ba. Svédországban 8 régió tartozik a NUTS 2-be és 23 régió a NUTS 3-ba.

A régiók befolyásának mutatója, hogy az 1995-ös évek közepére 120 régió rendelkezik irodával Brüsszelben, érdekérvényesítést és lobby tevékenységet folytatva.

6. 3. 5. A regionalizáció különböző formái

Az egyik forma a decentralizáció, amely a központi hatalom jogosultságainak regionális szintre történő telepítését jelenti.

A másik forma a kulturális identitás kifejeződése, amely nemegyszer a központi hatalommal szembeni szeparatizmussá fejlődik.

A harmadik forma a régióépítés, amely vagy új régió kiépítésére irányul vagy egy gyenge régió megerősítésére.

Az új régiók építésének tipikus megnyilvánulása a határon túli régiók fejlesztése. Ennek nyomán Európa hagyományosan konfliktusos területei (német-francia és német-holland határ) közös fejlesztésű, kooperáción alapuló területekké változtak, amely a hagyományos országhatárokat teljes mértékben „spiritualizálta”. Európában 1996-ra 116 határon átnyúló régió alakult ki (Lindström, 1996).

A régiók szerepének erősödése összefügg a közpolitikai problémák új dimenzióinak megnyitásával. A szállítás, a kommunikáció, a környezetvédelmi és a kulturális együttműködési szükségletek a régiók közötti kooperációt igényelnek, amely során a hagyományos országhatárok szerepe háttérbe szorul.

6. 4. Közpolitikai tényező III. A hálózatok

A területi elven felépülő közpolitikai tényezők (területi állam, régiók, városok, európai uniós intézmények) olyan technológiai fejlesztési feladatokkal, új termelési innovációkkal, foglalkoztatási és környezetvédelmi problémákkal kerültek szembe, amelyek kezelésére-megoldására sem egyedül, sem egymással összefogva már nem képesek. Ez a helyzet

kedvezett a hálózatok megerősödésének a gazdaságban, az oktatásban, a kutatásban és más területeken.

A hálózati elv gyökeresen eltér a területi elvtől. A területi egységet folyamatos határvonal különíti el más területi egységektől. Ez a városokat, a régiókat és a területi államokat egyaránt jellemzi. A hálózatok nem folyamatos területeket fednek le, hanem csomópontokból és a csomópontokat összekötő vonalakból állnak. A hálózatok három típusát különíthetjük el:

- fizikai hálózatok,
- intézményi hálózatok,
- szocio-kulturális hálózatok.

A fizikai hálózatok jellegzetes példája a szállítási funkciót ellátó vasút- és autópálya hálózat. Ebben az esetben a csomópontok (vasútállomások, benzinkutak) és a csomópontokat összekötő vonalak egyaránt ábrázolhatók a térképen.

Az intézményi- és szocio-kulturális hálózatoknál a csomópontok megjeleníthetők, azonban az összekötő vonalak már nem ábrázolhatók folyamatos vonalakkal, mert a kapcsolatok természete kommunikatív-szellemi-kulturális természetű.

Az intézményi hálózatok példái a hotel, a kereskedelmi és az áruházi hálózatok. Ezek lehetnek nemzetközi, és egy országra korlátozottak. Közös jellemzőjük, hogy a csomópontok helye (hotel, áruház, multinacionális vállalat) világosan meghatározható, azonban az összekötő vonalak csak részben fizikai természetűek (áruszállítás), jelentős részben viszont a szolgáltatás szervezését szolgáló kommunikatív-szellemi kapcsolatok.

Az intézményi hálózatok másik példája a politikai élet szerveződésével függ össze. Ezek is lehetnek nemzetközi vagy egy országra korlátozott hálózatok. A pártszervezetek és központok például térképen megjeleníthetők, azonban a közöttük érvényesülő rendszeres kapcsolatok már kommunikatív-szellemi természetűek, és mint ilyenek térképen nem ábrázolhatók. Ugyanakkor említésre méltó, hogy az intézményi hálózatok ezen altípusa is korlátozódhat egy országra, illetve lehet nemzetközi szerveződésű, akár a pártok, akár a szakszervezetek, akár a civil szervezetek esetében.

A hálózatok harmadik típusa a szocio-kulturális hálózatok. Ennek példái az egyetemek, a kolostorok vagy olyan szociális funkciójú intézmények, mint az Űdvhadsereg, a Máltai Szeretetszolgálat és a Johanniták. Ezekben az esetekben a csomópontok megjeleníthetők,

azonban a csomópontok közötti kapcsolatok kommunikatív természetűek, amelyet közös tudás, kölcsönös megértés és közösen vállalt missziós küldetés alapoz meg.

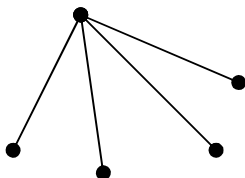
A különböző típusú hálózatok közös vonása, hogy autonóm természetűek, azaz közvetlenül nem függenek a területi folyamatosság elvein felépülő tényezőktől.

Ezek a hálózatok a kölcsönös függőség alapján önálló hozzájárulást jelentenek a közpolitikai programok kialakításához és megvalósításához. Autonómiájukat informális kapcsolatok szövevénye alapozza meg.

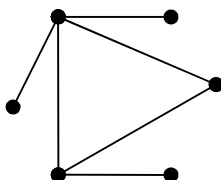
Az autonóm hálózatok jogi-politikai értelemben legitimek. Ezen az alapon különböztethetők meg azoktól a befolyásos, ámde viszonylag láthatatlan hálózatoktól, mint az olasz maffia vagy az illegális kábítószer kereskedelmet szervező-bonyolító szervezetek.

A hálózatok belső felépítésüket tekintve különböző típusokba sorolhatók, és ezek a következő szervezeti sémával jellemezhetők:

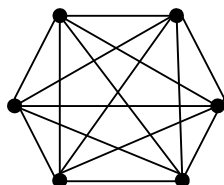
Centralizált hálózat:



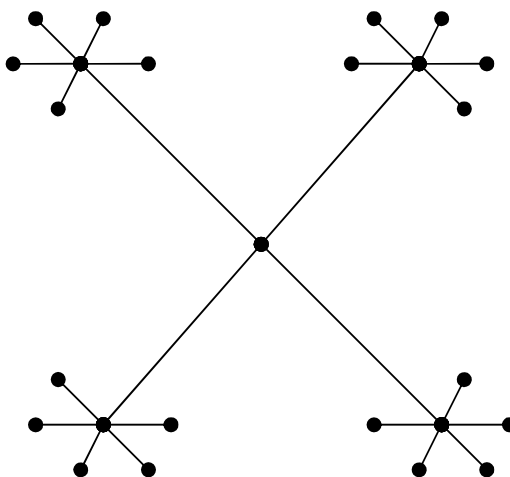
Sík hálózat:



Lapos hálózat:



Hierarchikus hálózat:



A központosított hálózat sajátossága, hogy a központtal kapcsolatban levő néhány csomópontból áll, amelyek kizárólag a központtal állnak kapcsolatban. Vagyis a kapcsolódás egysíkú, alacsony szintű. Ennek a szervezeti típusnak a példái a modern szállítási rendszerek.

A sík hálózatban a kapcsolatok sokrétűbbek, mert az egyes csomópontok nemcsak a központtal, hanem egymással is kapcsolatban állnak. Ez azt jelenti, hogy a centrum és a periféria viszonya nem annyira hangsúlyozott.

A lapos hálózat viszont teljes kapcsolatrendszert tartalmaz. Ez az jelenti, hogy minden csomópont mindenegybes csomóponttal kapcsolatban áll. Ezek a példák azt bizonyítják, hogy teljes kapcsolatrendszer csak kisebb hálózatokban létezik. Csak kisebb méretű hálózatok lehetnek teljesen laposak.

A kétoldalú kommunikatív kapcsolatok lehetősége az autonóm hálózat méreteivel arányosan növekszik. Ennek eredményeként a nagyméretű hálózatok általában hierarchikus típusú szerveződésként jelennek meg. Ez jellemző a fizikai hálózatokra, de ha a szociális hálózatok megnövekednek, akkor közülük is kiemelkedhet központi szerepet betöltő csomópont.

6. 4. 1. Az elméleti háttér

Manuel Castells az Európai Unióról, mint hálózati társadalomról beszél, mert szerinte a modern európai társadalmak főbb közpolitikai funkcióikat, autonóm hálózatokat szervezve

teljesítik. A hálózatok tevékenysége politikai erő, mert kiterjed az alapvető közpolitikai területekre.

Castells szerint a hálózatok alapvető közpolitikai szerepének egyik oka az információs forradalom. Párhuzamot von azzal, amikor i.e. 700-ban a görögök az ABC-t, a betűírást felfedezték. Az ABC lehetővé tette az írásos nyelv kialakulását, amely az absztrakt gondolkodás és a tudomány fejlődésének adott lendületet. Az „alfabetikus gondolkodás” az emberi kommunikáció minőségi átalakulását eredményezte. Ehhez hasonló változást idézett elő az informatika forradalma az emberi kommunikációban; lehetővé és szükségessé tette a hálózatok széles körű működését (Castells, 1996).

A hálózatok komplex, rugalmas és nyitott képződmények. A térbeli és időbeli érintkezés új dimenzióit nyitják meg, lehetővé téve, hogy egymástól nagy földrajzi távolságban elhelyezkedő városok mindennapi, szerves kommunikatív kapcsolatban álljanak egymással.

A hálózatok a gazdasági szerveződésben, a gazdaság és a társadalom kapcsolatának értelmezésében és szervezésében is megújulást eredményeztek. A hagyományos neoklasszikus modellben a gazdasági szereplők sokasága egymástól függetlenül tevékenykedik. A hálózatok működése kettős értelemben is koordinatív alagra helyezi a gazdasági tevékenységet. Egyrészt egyeztetés és bizalomépítés érvényesül a gazdasági szereplők között, másrészt a gazdasági vállalkozók és a társadalmi csoportok, mint fogyasztók között.

A hálózati szemlélet benyomult a politikai szervezetek területére is. Ebben a szemléletben a politikai intézmények nem „zárt rendszerek”, hanem nyitottak a környezetükre. Másfelől interaktív kapcsolatban állnak más politikai intézményekkel. Harmadszor fokozott szerepet tulajdonítanak a szervezeten belüli és a szervezetek közötti informális kapcsolatoknak.

Ebben a közelítésben egyre több elemzés készül az Európai Unió intézményeiről is, mint közpolitikai programok alkotásának és megvalósításának színhelyeiről.

A hálózati szerveződés lényeges előnye, – mind a gazdaságban, mind a társadalomban az – hogy lehetővé teszi a horizontális egyeztetést, az informális koordinációt, a bizalomépítést és az információk cseréjét. Ugyanakkor csökkenti a hierarchikus szerveződés és a formális képviseletek teljesítmény korlátozó hatását. Természetesen a hierarchikus és a nem hierarchikus mozzanatok fontosságára nincs patent recept. Ezek változatos típusú kölcsönös viszonyban állnak egymással a szervezet alapvető feladatáról és működési körülményeitől függően (Chisholm, 1989).

6. 4. 2. A hálózatok klasszikus történelmi példája: az európai felsőfokú oktatás

A hálózatok – a régiókhoz és a városokhoz hasonlóan – hosszú történelmi múltra tekintenek vissza Európában.

Időszámításunk előtt először a föníciaiak alakítottak ki kereskedelmi funkciókat ellátó városi hálózatokat a Földközi tenger mentén. A görögök később a hellén városállamok hálózatát hozták létre, részben a föníciai városokra ráépülve, részben bővítve a föníciai alapítású hálózatot. Később hasonló hálózatot fejlesztett ki a Velence által tömörített városi szövetség, északon, pedig a hetven városból álló Hansa Liga.

Más hálózatok kulturális vagy társadalmi alapon fejlődtek ki Európában. Ilyen hálózatokat alkottak a római katolikus egyház szerzetesrendjei a tanítás, a gyógyítás és a szociális gondoskodás feladatainak ellátásában. Vagy ilyen hálózatoknak tekinthetők a középkori európai egyetemek.

Már a kora középkorban működtek egyházi iskolák a kolostorokban, amelyek a papok képzését koordináltan végezték. Ezen a mintán épült ki a középkor folyamán az egyetemek hálózata, amely a dinasztikus államoktól független folyamatos területi kapcsolat nélküli hálózat volt, „a tanult emberek köztársasága” (Sörlin, 1994).

Sokan az 1088-ban alapított bolognai egyetemet tekintik a legrégebbi egyetemnek Európában. A párizsi egyetem valamivel későbbi alapítású. Ez a két egyetem szolgáltatott mintát a többi középkori egyetemnek. Bolognába a diákok közösségekbe, latinul „universitásokba” tömörültek, és joguk volt a tanárok kinevezésére és leváltására. Párizsban a tanárok „universitاس magistrorum”-ot alkottak. Ezek olyan karokat képeztek, amelyek egységes normák szerint oktattak, és az oktatás minőségét ellenőrizték.

Ezen a szervezeti mintán építették fel az autonóm egyetemi hálózatokat Európában. Az innovációs folyamatok keretében először egyetemi közösségek áramlottak ki a közeli helyekre. Így például Bolognát elhagyó közösség alapította a Pádúai Egyetemet. A XII. század végén alapították az egyetemet Oxfordban, a párizsiak akciójaként. A román nyelvterületen a XIII. és XIV. században az egyetemek egyre gyakoribbá váltak, ugyanakkor elterjedtek olyan germán és szláv nyelvterületeken levő városokban, mint Prága, Bécs, Köln, Erfurt, Heidelberg és Krakkó. A rostocki egyetemmel érte el az autonóm hálózat a Balti tengert. Skandináviában az első egyetemet 1477-ben Uppsalában alapították (Buttimer, 1989).

Az egyetemi hálózat „alapegységeit” kiterjedt és intenzív „intellektuális forgalom” kapcsolta össze. A diákok úgy mozogtak a középkori Európa egyetemei között, mint a

művészek, a zenészek a különböző városok között. Hírneves professzorok rendszeres meghívásokat kaptak különböző egyetemekről. Ezt alapvetően az tette lehetővé, hogy az oktatás közös nyelve a latin volt. Így olyan kétnyelvű értelmiség alakult ki, amely különböző anyanyelve mellett, közös nyelven, latinul is beszélt. A könyvnyomtatás felfedezése után létrejött az oktatás és a kutatás folyamatossága és stabilitása. 1500 előtt a publikált könyvek 77%-a latin nyelven íródott. A reformáció nyomán a katolikus egyház befolyása az észak-európai egyetemekre és a német nyelvterület bizonyos részeire megszűnt (Anderson, 1991).

A területi államok kifejlődése befolyásolta a diákok vándorlási irányainak súlypontjait, a nemzeti nyelvre történő bibliafordítások pedig a nemzeti kultúrákat erősítették fel.

A XVIII. század merkantilista szemléletében a tanulmányutak fő célja az volt, hogy a diák saját hazája számára szerezzen új ismereteket.

A XIX. században az iskolák fejlesztése és a külföldi ismeretszerzés alapvetően állami célokat szolgált. A II. világháború után az egyetemi oktatás és kutatás általános jelentősége és terjedelme megnőtt.

Napjainkban a korosztályok egyharmada-fele szerez felsőfokú diplomát. Ez a kulturális-technológiai és gazdasági haladás alapvető tényezőjévé vált. A felsőfokú oktatás színvonala a nemzetközi versenyképesség döntő tényezője, és hozzájárul az egyes régiók fejlődéséhez.

A tudományos együttműködést döntő részben az államok finanszírozzák, de a kutatás már több, lényeges területen, nemzetközi szinten szervezett hálózatokban folyik.

Az egyetemi oktatás mindennapjaiban nemzetközi együttműködés érvényesül. Az egyetemek jelentős része idegennyelvű – főleg angol nyelvű – képzési programokat, tantárgycsomagokat és tantárgyakat oktat. Az egyetemek nemzetközi irodái oktatási és kutatási ösztöndíjak alapján tanulmányutakat szerveznek a hallgatók és a tanárok számára. Az európai egyetemek együttműködésében EU szintű programok (Erasmus, Leonardo) mellett, két- és többoldalú csereprogramokat működtetnek.

A tankönyvek és a különböző publikációk integratív szerepe meghatározó. A könyvek nagyrésze angolul íródik, amely a „lingua franca” a modern korban.

Az egyetemi együttműködés mindennapos jellegét erősítette a számítógépes forradalom eredményeinek gyakorlati alkalmazása.

6. 4. 3. Az autonóm hálózatok gazdasági jelentősége

A finn filozófus Georg Henrik von Wright szerint a gazdaságok már a XIX. században kezdték kinőni az állami kereteket. Szerinte a gyarmatosítás magyarázata, hogy az európai államok területgyarapítással törekedtek a nyersanyag import források megszerzésére, és az áru export biztonságának fokozására. Ez azt jelentette, hogy a nagy gazdasági vállalkozások versenye és az államok területszerzési törekvései párhuzamosan haladtak (Wright, 1993).

Jelenleg viszont a politikai határvonalak és a technológiai-ipari erővonalak egyértelműen nem kompatibilisek egymással. A nagy gazdasági vállalkozások áttörték a hagyományos politikai határokat és társadalmi kereteket. A nyersanyagok megszerzésére és az áru eladására határon túlnyúló társulások, egyesülések, stratégiai szövetségek jöttek létre a nagy gazdasági vállalkozások között.

Egy 1993-as Világ Befektetési Jelentés szerint, amelyet az Egyesült Nemzetek jelentetett meg, 37 000 transznacionális vállalkozás birtokolta a termelési eszközök egyharmadát. Ezek a nagy vállalkozások kiterjednek a termelésre, a kereskedelemre és a szolgáltatásokra is.

Ez különösen kisebb országok gazdaságát befolyásolja döntő mértékben. A 37 000 bejegyzett transznacionális vállalkozás közül például 3500 svédországi bejegyzésű. Ez azt jelenti, hogy ugyanannyi transznacionális vállalkozás található Svédországban, mint Japánban, és kétszer annyi, mint Franciaországban és tízszer annyi, mint Olaszországban. Ez egyedülálló jelenség, hiszen 1994-ben például Svédország 20 legnagyobb vállalkozásának forgalma kétszeresen meghaladta Svédország exportjának forgalmát. Ezek a vállalkozások 775 000 alkalmazottat foglalkoztattak. Ez több mint egész Svédország ipari dolgozóinak száma.

Természetesen ezek Svédországban bejegyzett vállalkozások részben külföldi részvényesek tulajdonában állnak. Az Ericsson részvények és az Astra részvények felét egyaránt külföldi tulajdonosok birtokolják.

6. 5. Közpolitikai tényező IV. Az Európai Unió

Ismeretes, hogy a II. világháború után – a korábban Richard Coudenhove - Kalergi és Aristide Briand által megfogalmazott páneurópai gondolat nyomvonalán – a kettéosztott Európa nyugati részén szövetségi törekvések bontakoztak ki. Ennek okai többértűek voltak és a szövetségi törekvések főbb állomásai közismertek.

Az Európai Közösség alapvetően gazdasági összefogást jelentett, amely az 1986-ban elhatározott egységes európai piac megteremtésében teljesedett ki.

Ugyanakkor említésre méltó, hogy az 1992-es Maastrichti egyezmény a gazdaságpolitikai-monetáris együttműködést kiegészítette-bővítette közpolitikai mozzanatokkal. Ezek közül kiemelkedő terület az oktatás, a kultúra, a közegészségügy, a környezetvédelem és más területek.

A gazdaságpolitikai és társadalompolitikai funkciók és feladatok középpontba állították az európai uniós intézmények kapacitásának fejlesztését.

Az európai integráció története nem egyenes vonalú fejlődés, hanem olyan folyamat, amely fordulatokban, visszaesésekben és meglódulásokban egyaránt bővelkedik. Ezért optimista és pesszimista közelítések egyaránt megtalálhatók az Európai Unió jelenének és jövőbeni perspektívájának értékelői között.

Egyértelmű, hogy az Európai Unió valami újat jelent a világpolitikában; nyilvánvalóan több mint az államok időleges konglomerátuma. A tagországok hosszú távú közös érdekeket követnek. Ugyanakkor a retorikában találhatók bizonytalanságok. Például már az Európai Közösség elnevezés is megtévesztő volt, hiszen nem volt szó az európai államok közösségéről. A jelenlegi „Európai Unió” elnevezés szintén megtévesztő, hiszen az Unió inkább cél, nem, pedig realitás – ahogyan ez a Maastrichti Szerződés első bekezdésben megfogalmazódik, az Európai Unió célja, „az európai népek közötti minél szorosabb unióban új fokot kialakítani”.

Ténylegesen nem is olyan egyszerű az Európai Unió pontos jelentéstartalmának meghatározása. Az elsődleges dilemma, hogy mi az Európai Unió lényege:

- rendkívül ambiciózus kormányközi szervezet, amely a tagországok érdekeit közösen érvényesíti, védelmezi és szélesíti a tagországok szuverenitását,
- vagy egy szupranacionális szervezet, amely fokozatosan át kívánja venni azokat a funkciókat, amelyeket hagyományosan a tagállamok gyakoroltak?

A dilemma középpontjában az állami szerepvállalás áll. Az egyik közelítésben a „principal-agent” elmélet szerint a tagországok domináns helyzetűek, és az Európai Unió intézményei a tagállamok megbízottjaiként tevékenykednek. A másik közelítés szerint az államok elsorvadnak, és a hagyományos funkciókat szupranacionális struktúrák helyettesítik.

A két egymásnak ellentmondó közelítés részletesebb elemzése során az EU intézmények hagyományos kormányközi jellegének bizonyítéka a Miniszterek Tanácsának végső döntéshozatali jogosultsága, és az Állandó Képviselők Bizottságának előkészítő munkája az EU szintű intézményeken belül. Ez azt jelenti, hogy a tagországok befolyása meghatározó. Alan Milward véleménye szerint az Európai Közösség intézményeinek működése egyenesen megerősítette és megszilárdította a tagállamokat ahelyett, hogy gyengítette volna azokat (Milward, 1992). A tagországok közötti intézményes kooperáció lehetővé tett olyan reformokat, amelyeket külön-külön nem tudtak volna keresztülvinni. Vagyis az állami kapacitásokat az európai integráció egyértelműen növelte. Más liberális jellegű közelítések kimutatják, hogy a lényeges döntések a legfontosabb tagállamok közötti alkuk eredményei.

Az EU intézmények szerepe azonban túlmutat a szokványos kormányközi szervezeti jogosultságokon, hiszen az EU intézmények közpolitikai kezdeményező joga és a Közösség törvényeinek ellenőrzési jogosultságai túlmutatnak a kormányközi szervezet működési jellegzetességein. Sőt az Európai Bíróság – a döntések csendes akkumulációja útján – olyan hatalmat fejlesztett ki, amely felülírja a nemzeti törvényeket. Az Európai Parlament működése sem illeszthető a kormányközi logika keretei közé. Vagyis a Bizottság, az Európai Tanács és az Európai Parlament szupranacionális jellemzőkkel is rendelkezik, amely kifejezésre jut a politikai napirend meghatározásának autonómiájában. Speciális közpolitikai területeken még késztetést is tudnak alkalmazni a tagállamok irányába.

Széles körű az az álláspont is, amely az EU intézményeket az államhoz hasonló politikai képződményeknek tekinti. Ezek az államok az EU-t nem konföderációnak, hanem föderatív természetűnek tekintik. Az EU működését olyan szövetségi államok működéséhez hasonlítják, mint az Egyesült Államok vagy Németország. Természetesen Európában a nyelvi, az etnikai és nemzeti identitások különbségei nem tesznek lehetővé olyan Európai szintű nemzeti víziót, mint amellyel Madison és Hamilton rendelkeztek az Egyesült Államok vonatkozásában.

Az Európai Unió inkább a német szövetségi állam működésével mutat hasonlóságokat. Közös jellegzetesség a cselekvő hatalom dominanciája a törvényhozó intézmények felett, a különböző kormányzati szintek közötti közös kompetenciák, a nem-kormányzati szereplők bevonása a döntéshozatali folyamatokba és a közpolitikai programalkotás és megvalósítás tárgyalásos, kompromisszumokra és konszenzusra törő menete.

Ugyanakkor az Európai Unió nem tekinthető teljes mértékben föderatívnak, mert olyan típusú kompetencia katalógus, amely a különböző föderatív rendszerekben érvényesül, az

Európai Unióban nincs. A tagállamok és az Európai Unió viszonya nem statikus és jogilag meghatározott, hanem dinamikus és lényegében politikai viszony. A föderatív rendszernek ellentmond, hogy a külpolitika és a védelmi politika nem központi szinten, hanem a tagállamok szintjén meghatározott.

Felmerül a kérdés, hogyha az EU nem föderáció, akkor hogyan jellemezhető? Taylor, Arend Lijphart jellemzését tartja relevánsnak. E szerint az EU politikai rendszere egy „consociationális demokrácia”, amelyben a conszociális jellemvonás négy dimenziót foglal magában:

- olyan csoportok befolyását a közpolitikában, amelyek autonóm belső orientációval rendelkeznek,
- olyan elitek és elitszövetségek folyamatos befolyását, amelyeket bevonnak a döntéshozatalba,
- a politikai elitek vétó jogát olyan döntésekben, amelyekkel nem értenek egyet,
- a különböző politikai erők arányos képviselését a főbb politikai intézményekben (Taylor, 1968).

A „consociationális demokrácia” olyan rendszer, amely stabilitás fenntartására képes aktuális és potenciális feszültségek közegében. Itt a fő probléma, hogy az EU sokszor lényegében elit projectnek bizonyul, miközben az egyes tagállamok politikai kultúrája heterogén.

Egy másik elméleti közelítés szerint az EU lényegében szabályozó funkciót betöltő állam. Eszerint az EU nem nyilvánul meg a kormányzat redisztributív, stabilizáló és szimbolikus funkcióiban, hanem a közigazgatási-adminisztratív tevékenységek szabályozására és ellenőrzésére szorítkozik.

Ezt a tevékenységet viszonylag csekély pénzügyi bevételek alapján képes működtetni. Ténylegesen az EU 1,3%-át költi a tagállamok összesített bruttó nemzeti termékének.

Vagyis az EU a tagállamok közötti munkamegosztás terméke, amelyben a tagállamok a közpolitikai és redisztributív politikákra összpontosítanak, amíg az EU intézmények a szabályozásra és az ellenőrzésre.

6. 5. 1. Az Európai Unió megfoghatatlan természete

A föderáció, a consociationális vagy a szabályozó államiság értelmezései az Európai Unió működésének egy-egy részmozzanatát ragadják meg, de nem jellemzik az Unió működésének egészét. Ezek a közelítések egy-egy részletet jellemeznek, egy rendkívül komplex politikai képződmény működéséből.

Az EU működésének teljes komplexitását figyelembe véve sokan azt mondják, hogy az EU se nem kormányközi szervezet se nem szupranacionális állam; se nem államszövetség, se nem szövetségi állam. Az EU mindegyik politikai szervezettípus jellemzőit tartalmazza (Schmitter, 1996).

Kétségtelen, hogy egyfelől az EU kormányközi egyeztetéseken alapuló döntéshozatali folyamatot működtet, de ez az egyeztetés beleágyazódik egy olyan folyamatba, amelyet a transznacionális társadalom felerősödése, a szupranacionális szervezetek integratív szerepének növekedése és a szupranacionális szabályok számának növekedése jellemez.

Ezt sokan olyan elnevezésekkel fejezik ki, hogy az EU „újközépkori”, „posztmodern” vagy éppen „poszt-szuverén” képződmény. Ez azt jelenti, hogy a kibontakozó-felerősödő Európai Unió nem illeszthető be a hagyományos politikai szuverenitás típusok közé. Az EU diffúz, és egymást nemegyszer átfedő jogosultságokat tartalmaz. Az EU lehet, hogy jobban megérthető funkcionális, mintsem területi alapon. Ez azt jelenti, hogy az egyes közpolitikai területeken más-más jellemzőket mutat.

Vagyis konzisztens elméleti magyarázat nem létezik az EU működésére, mert tevékenysége ehhez túlzottan fluid és komplex. Az EU állandó átalakulásban van. Ezért az EU-t inkább folyamatként, mintsem konszolidált intézményként lehet megérteni. Az EU teljesen unikális nemzetközi intézmény, amelyet nem egy központ irányít, hanem folyamatos, „kísérleti” jellegű átalakulásban van.

Az EU – Jacques Delors szerint – „olyan objektum, amely politikailag nem határozható meg” (Schmitter, 1996). Az EU különleges sajátosságát talán a „governance” kategória fejezi ki a legplasztikusabban. Ez azt jelenti, hogy az EU „államiság nélkül kormányoz”, a „stakeholderek”, azaz a döntésekben érdekelt államok, régiók, városok, társadalmi csoportok, civil szervezetek és állampolgárok bevonásával, a velük történő érdemi egyeztetéssel. Ez az egyeztetés több szinten történik, és alapvetően koordinációt jelent. Ebben az értelemben James March és Johan P. Olsen az EU működését inkább a kertész, mintsem a mérnök tevékenységéhez hasonlítja (March-Olsen, 1983).

6. 5. 2. Az egyeztetések szerepe az Európai Unióban

Az egyeztetések szerepe alapvető fontosságú az Európai Unió politikai kultúrájában. Az Európai Uniót ebben az értelemben úgy jellemzik, mint „az egyeztetések rendjét”, mint „a többszöri egyeztetés integrált rendszerét” (Bal, 1995).

Az egyeztetések központi szerepe nyilvánvaló a közpolitikai programalkotásban, az igazi probléma viszont az, hogy melyek a főbb jellemzői az egyeztetési folyamatoknak?

Az egyik felfogás szerint az egyeztetési folyamat fő szereplői a kormányzatok, amelyek meghatározzák az egyeztetési folyamatok tartalmát és eredményét.

A másik felfogás az EU szintű egyeztetések informális jellegét és az egyeztetési folyamatok szereplőinek sokszínűségét hangsúlyozza. Ez a felfogás a kormányzatok mellett kiemeli a lobby erőket, a szakértőket és a civil szervezetek szerepét, valamint a Bizottság és az Európa Parlament szupranacionális befolyását.

Az EU egyeztetések általános jellemzője, hogy „is-is”, nem pedig „vagy-vagy” típusúak. Kétségtelen, hogy a formális kormányközi egyeztetéseket kiegészítik az informális hálózati egyeztetések.

Ugyanakkor az egyeztetések karaktere változik a döntések természetétől és körülményeitől függően. A történelmi jelentőségű és átfogó Maastrichti egyezmény például alapvetően kormányközi egyeztetés eredménye, ugyanakkor egy-egy közpolitikai területre vonatkozó döntésekben az informális mozzanatok és a hálózatok szerepe meghatározó.

Az egyeztetések további jellemzője, hogy olyan folyamatot alkotnak, amelyben egyes döntéshozatali folyamatok egyeztetésének eredményei újabb egyeztetési folyamatok indítékai. Vagyis az egyeztetési folyamatok az EU-ban folyamatosak és végnélküliek.

Természetesen a döntések egyrésznél az egyeztetések nem húzódnak el, ezért a konszenzusok mellett többségi döntések is szükségesek.

Irodalom

ANDERSON, B. (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, rev. Ed. London/New York: Verso.

- BAL, L. J. (1995) 'Decision-Making and Negotiations in the European Union', Discussion Paper no. 7, Centre for the Study of Diplomacy. University of Leicester.
- BUTTIMER, A. (1989) *The Wake of Erasmus*. Lund: Lund University Press.
- CAPORASO, J. A. (1996) *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?* *Journal of Common Market Studies*, 34; Giandomenico Majone, (1992) 'Regulatory Federalism in the European Community', *Environment and Planning. Government and Policy*, 10.
- CASTELLS, M. (1996) *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- CHISHOLM, D. (1989) *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganisational Systems*. Berkeley, CA: University of California Press.
- CHRISTALLER, W. (1933) *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena. Walter Christaller (1950), *Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa*: *Frankfurter Geographische Hefte*. Frankfurt am Main: Verlag Dr. Waldemar Kramer.
- CONSE, W. 'Staat und Souveränität', in *Geschichtliche Grundbegriffe* 6, eds Otto Brunner and Werner Conze. Stuttgart: Klett – Cotta.
- FERGUSON, H. Y. - MANSBACH R.W. (1996) 'Political Space and Westphalian States in a World of „Polities“: Beyond Inside/Outside', *Global Governance*, 2.
- FOUCAULT, M. (1991) 'Governmentality', in *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, eds L. Martin, H. Gutman és P. Hutton. Amherst, MA: University of Massachusetts Press, 1991.; Kuehls Th.(1996) *Beyond Sovereign Territory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- GREEN, M. J. (1995) *The designation 'Celtic' first appears in sources from the fifth century BC*. London – New York: Routledge.
- HASTINGS, A. (1997) *The Construction of Nationhood: Ethnicity, Religion and Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HELD, D. (1995) *Democracy and the Global Order*. Stanford, CA: Stanford University Press,
- KEDOURIE, E. (1960) *Nationalism*. London: Hutchinson.
- KOHLER-KOCH, B. (1995) 'The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in the EU', in *The Future of the Nation State*, eds Sverker Gustavsson and Lef Lewin. Stockholm: Nerenius & Santerius.

- LINDSTRÖM, B. (1996) *Regional Policy and Territorial Supremacy*, NordREFO 1996:2. Copenhagen/Stockholm: Nordiska institutet för regionalpolitisk forskning.
- MARCH, J. G. AND J. P. OLSEN (1983) 'Organising Political Life: What Administrative Reorganisation Tells Us about Government', *American Political Science Review*, 77.
- MILWARD, A. S. (1992) *The European Rescue of the Nation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- NORTH, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- PAASI, A. (1991) *The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Identity*. Fennia, 164.; Anssi Paasi, 'Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial Life', *Environment and Planning A: International Journal of Urban and Regional Research*, 23.
- PUTNAM, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- RENNA T. (1986) *Theories of Kinship*, *Dictionary of the Middle Ages*, vol. 7. New York: Charles Scribner's Sons.; Arnold B. (1991) *Princes and Territories in Medieval Germany*. (Cambridge University Press.
- ROUGEMONT DE, D. (1966) *The Idea of Europe*. New York: Collier – Macmillan; Jean-Baptiste Duroselle (1990) *Europe: A History of its Peoples*. London: Viking.
- ROUGEMONT DE, D. (1987) *The Idea of Europe*, J. B. F. Kormoos, 'The Geographical Notion of Europe over the Centuries', in *Europe, Dream – Adventure – Reality*, ed. Hendrik Brugmans. New York: Greenwood Press.
- ROSECRANCE, R. (1986) *The Rise of the Trading State*. New York: Basic Books.
- SCHMITTER PH. C. (1996) *Imaging the Future of the Euro-polity with the Help of New Concepts*, in Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage.
- SMITH, A. D. (1986) *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Blackwell.

- SÖRLIN, S. (1994) De lärda republiken: Om vetenskapens internationella tendenser. Malmö: Liber – Hermods.
- STRANGE, S. (1996) The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 7.
- STOPFORD, J. - S. STRANGE (1991) Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares. Cambridge: Cambridge University Press, 4.
- STRANGE, S. (1996) The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 7.
- TAYLOR, P. (1990) Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration, in Frameworks for International Co-operation, eds A. J. R. Grom and Paul Taylor, London: Pinter; Arend Lijphart (1968) The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands (Berkeley/Los Angeles, CA: University of California Press.
- WRIGHT, G. H. (1993) Myten om framsteget. Stockholm: Bonnier.

7. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉR IRÁNYELVEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unió főbb közpolitikai tényezőinek (területi állam, régiók – városok, autonóm hálózatok, az Unió szintjén működő intézmények) tevékenységét az Európai Unióban követelményrendszert jelentő adminisztratív irányelvek, az ún. Európai Közigazgatási Tér szabályozza.

Ezeket az adminisztratív irányelveket az elmúlt évtizedekben alakították ki, és azóta rendszeresen reformálják. A reformokat sokszor az Európai Unió szintjén kezdeményezik, de a reformok önálló hajtóerejét képezik – nemegyszer kezdeményező jelleggel – a régiók, a városok és a területi államok is.

7. 1. Az európai integráció hatása az Európai Unió közintézményeire

1990 óta az európai integráció hatása az egyes országok közintézményi rendszerének működésére széles körben elemzett problémává vált. (Siedentopf, 1990) Ez azon az előfeltevésen alapult, hogy a nemzetek feletti döntési rendszerek a növekvő „európaizáció”-

val együtt járóan erősödő hatásúak a tagországok politikai rendszereire és közigazgatási intézményeire (Héritier, 2001).

Az európai integrációs folyamat komplexitása, az egyes tagországok kormányzati és közigazgatási rendszereinek heterogenitása és a nemzeti közigazgatási rendszerek folyamatban levő reformjainak sokrétű indítékai miatt azonban az általánosító következtetések könnyen elhamarkodottak lehetnek. Legalábbis ez a mértékadó nemzetközi szakirodalom álláspontja (Átfogó áttekintést a témáról lásd Goetz, 2001).

Ez vonatkoztatható arra a vitára is, amely az utóbbi évtizedben az Európai Közigazgatási Tér (European Administrative Space) kialakulása körül bontakozott ki. Az Európai Közigazgatási Tér fogalma – elvontan, általános tartalommal – 1992-ben bukkant fel először. Ezután csak 1999-ben kapott a fogalom részletesebb kifejtést, amikor a politika napirendjére került a kelet- és közép-európai országok Európa Unió tagfelvétele (lásd a folyamatról Siedentopf-Speer, 2002).

Az egyes tagországok között vitatott, hogy az Európai Közigazgatási Tér (EKT) adminisztratív alapelvei – az Európai Unióban – milyen mértékben egységesítik a közigazgatási jogot. Ugyanakkor kétségtelen tény, hogy a közép- és a kelet európai országok felvétele vagyis az Európai Unió bővítése kapcsán, az EKT irányelvei – a csatlakozó országok felé – közigazgatási minimum követelményeket jelenítenek meg, amelyek részben adminisztratív alapelveket, részben teljesítmény sztenderdeket jelentenek.

A követelmények megjelenítésének oka az, hogy az EU – a csatlakozás előkészítésének folyamatában – érzékelte a tagjelölt országok közintézményi kapacitásainak korlátozottságát. Az 1990-es években ugyan ezekben az országokban alapvető jelentőségű közigazgatási reformok mentek végbe, amelynek során a régi káder-közigazgatási modell eltűnt, kialakultak az új, nyugati típusú közigazgatási rendszer alapvető keretfeltételei, de a mindennapi működésben – az EU követelményekhez mérve – súlyos deficitok mutatkoztak.

A probléma mérséklése érdekében az Európai Unió duális stratégiát fejlesztett ki. A közép- és kelet európai országok felé minimum teljesítmény követelményeket fogalmazott meg – többek között – az EKT alakjában, ugyanakkor a Phare programokkal pénzügyi segítséget is adott a tagjelölt országoknak azért, hogy közintézményeik az EU teljesítmény követelményeihez közelítsenek.

Az 1993 júniusában, Koppenhágában megfogalmazott csatlakozási kritériumok ugyanis, nemcsak a funkcióképes demokrácia és a versenyképes piacgazdasági rendszer követelményét

írták elő, hanem azt is, hogy a tagjelölt országok garantálják a tagságból fakadó követelmények betartását, és a megfelelést a politikai, valamint a gazdasági és a monetáris unióból fakadó céloknak. Ez azt is jelentette, hogy a tagjelölt országok számára nem elegendő (szükséges, de nem elégséges feltétel) az *acquis communautaire* formális beépítése a nemzeti jogrendszerekbe, hanem gondoskodni kell arról is, hogy a közintézményi kapacitások, a bíróságok képesek legyenek az érvényesítésre mindennapos működésük során (Agenda, 2000).

Ezzel az EKT értelmezésében kettősség alakult ki. Az Európai Unió tagországaiban továbbra is érvényesült az egyes országok közigazgatási rendszereinek heterogenitása. Bizonyos korlátozásoktól eltekintve a közigazgatási rendszerek működtetése és fejlesztése lényegében a tagországok felelőssége maradt. Az EU közösségi joga nem tartalmazott nemzetek feletti hatalmat az egyes tagországok közigazgatási rendszereinek irányítására.

Ugyanakkor az EKT körvonalazásával a közép- és kelet európai tagjelölt országok részére irányító-orientatív funkcióval egységes követelmény rendszert jelöltek meg. Ennek során először 1997-ben elemezték a közintézményi kapacitásokat abból a szempontból, hogy képesek-e az *acquis* érvényesítésére. Az érzékelt hiányosságok alapján a Bizottság ezen országoktól közigazgatási reformokat igényelt. A közeledés – 1998 utáni felgyorsulásának – hatására a Bizottság nemcsak ajánlásokat tett, hanem ország specifikus prioritásokat jelölt meg a közigazgatási reformok számára, és – a határidők megjelölésével – a megvalósulásukat szolgáló intézkedéseket is előírta (Agenda, 2000).

Ez az álláspont a SIGMA anyagokban is megfogalmazódott (a SIGMA-t 1992-ben az Európai Unió és az OECD közösen alapította a közép- és kelet európai kormányzati és közigazgatási reformok elősegítésére), amelynek során az éves jelentések a tagjelölt országok számára megfogalmazott ajánlásait, majd előírásait a SIGMA a közigazgatási reformok általános követelményeiként fogalmazta meg (Speer, 2002).

Ezek az általános követelmények (közigazgatási, jogi alapelvek és teljesítmény sztenderdek) nem jelentik azt, hogy a közigazgatási rendszereknek valamiféle egységes európai uniós modellje alakulna ki (Fournier, 1998). Az Európai Unió tagországaiban ország specifikus modellek léteznek. Ezek egymással sokszor nem is kompatibilisak. A modellek között tehát egyidőben érvényesülnek konvergens és divergens folyamatok.

Ennek tanulsága az, hogy az EU tagországok tapasztalatai hasznosíthatók és hasznosítandók, de automatikusan egyetlen tagország modellje sem működőképes a magyar

gazdasági, társadalmi és politikai feltételek és kihívások közegében. Az egyes országok modelljeinek kombinációja, pedig nagyon könnyen összetett tévedést eredményezhet, koherens szintézis helyett.

7. 2. Az Európai Közigazgatási Tér alapelveinek funkciója az európai uniós tagországokban.

A SIGMA egyik kiadványában – még 1999-ben – megállapította, hogy a konvergencia növekszik a tagországok közigazgatási rendszerei között: „Az Európai Közigazgatási Tér olyan fejlődési folyamatot jelenít meg, amely a tagországok nemzeti közigazgatási jogi rendje és közigazgatási gyakorlata közötti növekvő konvergenciát jelenti. Ezt a konvergenciát számos ösztönző erő befolyásolja, közöttük olyanok, mint az egyének és a vállalkozások gazdasági nyomása, a tagországok köztisztviselői közötti rendszeres és folyamatos kapcsolatok, és végül és speciálisan az Európai Bíróság gyakorlata” (SIGMA, 1999, 6. old.).

A növekvő mértékű jogi konvergencia tétele alapján a SIGMA javasolta a „nem-formalizált aquis communautaire” elnevezést az általános közigazgatási alapelvek számára (SIGMA, 1999. 19. old.).

Az Európai Unióban ezt az álláspontot többen bírálták. Először is kétségbe vonták, hogy az európaizáció gazdasági, társadalmi és politikai folyamata az Európai Unió szintjén létező, egységes modell kialakulásához vezetett volna a közigazgatásban (Page-Wouters, 1995).

Éppen ellenkezőleg azt állították, hogy a tagországok reformjaiban a döntő tényezők egyfelől a belső, nemzeti okok és a világméretű globalizációs követelmények voltak. Ennek következtében konvergenciát és divergenciát egyaránt érzékeltek az egyes országok közigazgatási reform folyamatai között. E szerint az álláspont szerint a tagországok közigazgatási rendszereiben kétségtelenül megfigyelhetők harmonizációs trendek. Ilyenek például a rugalmas munkaidő bevezetése, a foglalkoztatás közjogi és magánjogi szabályozásának harmonizációja, és az Európai Bíróság értelmezéseinek orientatív erejű figyelembe vétele. Az első két folyamat azonban nemcsak EU harmonizációnak, hanem a modernizáció általános követelményének is tekinthető. Egyedül az Európai Bíróság állásfoglalásai tekinthetők az európai konvergencia megnyilvánulásának (Bossart et al. 2001).

Bossart ebből kiindulva arra a következtetésre jut, hogy az Európai Unióban a nemzeti sajátosságok gazdag változatossága alapvető fontosságú, és nem osztja a SIGMA álláspontját

az EKT funkciójáról. Mások azt állítják, hogy a nemzetek feletti szabályozás közigazgatási reformlépései egyértelműen visszavezethetők az egyes tagállamok keretfeltételeire és reform potenciáljára (Héritier-Knill, 2001). Ezért azt ajánlják, hogy a közigazgatási reformfolyamatokat konkrét esetekben külön-külön kell elemezni, sajátosan alkalmazva az európai és az egyes nemzeti tényezők kombinációját.

A tagországok közigazgatási rendszereinek konvergenciáját általában nem utasítják el. Eltérés a konvergencia mértékének értelmezésében mutatkozik. Széles körben elutasítják, hogy a konvergencia egységes európai közigazgatási modell kialakulását eredményezte volna. Hosszú távon számolnak az egyes országok sajátos közigazgatási rendszereinek változatosságával, és ugyanakkor növekvő mértékű jogi konvergenciát prognosztizálnak részben az Európai Bíróság állásfoglalásai, részben az elsődleges és a másodlagos közösségi jogalkotás, részben a nemzetek feletti intézményes együttműködés funkcionális következményei miatt. Ugyanakkor szükségesnek tartják a közép- és kelet európai tagjelölt országok számára az azonos adminisztratív irányelvek és teljesítmény sztenderdek, valamint a csatlakozási követelmények érvényesítését.

Tény, hogy az EU tagországokban közösen elfogadott közigazgatási, közszolgálati sztenderdek érvényesülnek. Ez azt jelenti, hogy ugyan az egyes EU országok közigazgatási-közszolgálati rendszerei nem kompatibilisek – azaz minden ország sajátos modellel rendelkezik – de ugyanakkor ezek az országok nem fragmentáltak, hanem az EKT adminisztratív irányelveinek együttes érvényesítésével egységet is alkotnak. Egység érvényesül a sokféleségben. Az Európai Unióban az EKT irányelveinek érvényesítését az európai modernizáció integráns részének, összetevőjének tekintik.

Ezek az irányelvek nem erkölcsi irányelvek, hanem jogilag kodifikáltak. Vagyis nemcsak az erkölcsi készítés erejével, hanem a törvényi készítés erejével is hatnak. Számos EU országban ezek az adminisztratív irányelvek törvényekben jelennek meg. Egyes esetekben az ország alkotmányába is bekerülnek.

Az EKT irányelveinek alapvető funkciója, hogy garantálják:

- a szolgáltatások – társadalmilag és nemzetközileg elfogadható – szakmai minőségét és stabilitását,
- a köztisztviselők magatartásának integritását és elszámoltathatóságát.

Első közelítésben az EKT következő alapvető irányelveit különböztethetjük meg:

- megbízhatóság és kiszámíthatóság (reliability, predictability),
- nyitottság és átláthatóság (openness, transparency),
- elszámoltathatóság (accountability),
- hatékonyság és eredményesség (efficiency, effectiveness).

Ezekből az irányelvekből más irányelvek is következnek, amelyek felsorolására és jellemzésére a későbbiekben még kitérünk.

Már ezen a ponton jelezzük, hogy az adminisztratív irányelvek érvényesítése nem ellentmondásmentes folyamat. Adott helyzetekben a hatékonyság követelményei szembe kerülhetnek a jogbiztonság követelményeivel, vagy a köztisztviselők szakmai lojalitása szembekerülhet a szakmai integritás és a politikai semlegesség követelményével. A köztisztviselők autonómiája nem mindig egyeztethető össze könnyen a jogállamiság követelményeivel.

Az egyes adminisztratív irányelvek alapvető tartalma az alábbiakban összegezhető.

7. 2. 1. A megbízhatóság és a kiszámíthatóság elve

Ezen irányelvek alapfunkciója a köztisztviselői és közalkalmazotti önkényeskedés korlátozása és megakadályozása.

A jogállamiság intézményéből a megbízhatóság és a kiszámíthatóság közvetlenül következik. Ez mindenekelőtt azt jelenti, hogy a közintézmények általánosan érvényes törvényeket és szabályokat követnek; vagyis általánosan deklarált elveket alkalmaznak egyedi esetekben, és ezt pártatlanul teszik.

A jogállamiság ellentétben áll mindenfajta közintézményi hatalmi önkényeskedéssel, „haveri” összefonódással és más torzulásokkal és anomáliákkal. Ezek elkerülése érdekében a jogállam a jogszabályok egyértelmű rendjét, hierarchiáját állítja fel, amelyet független bíróságok juttatnak érvényre. Adott közintézmény tehát tevékenysége során nem kerülhet szembe az általános törvényekkel és jogszabályokkal.

Ehhez a témához kapcsolódik a jogi illetékességi hatáskör fogalma. Egyes közintézmények csak olyan kérdésekben dönthetnek, amelyekre jogi felhatalmazással rendelkeznek. Ez az illetékesség egyfelől jogi felhatalmazást jelent a közintézmény számára arra, hogy adott esetben döntéseket hozzon, de ugyanakkor felelősség vállalási kötelezettséget

is jelent. Az illetékesség tehát egyszerre jelent döntés hozatali jogosultságot és felelősséget is. Természetesen az illetékesség nélküli döntés azonnal hatályon kívül helyezendő.

A megbízhatóság és a kiszámíthatóság alapelvei nincsenek szükségképpen ellentmondásban a köztisztviselő diszkrecionális jogaival. A diszkrecionális jog önálló belátáson alapuló – a törvényi és szabályozási keretek között maradó – cselekvési autonómiát jelent. Ez nem azonos az önkényeskedéssel. Az önkényeskedés nem más, mint a törvényi-jogszabályi keretek megszegése, áthágása, amíg a diszkrecionális jog a törvény adta keretek közötti választási lehetőséget jelent. A köztisztviselő a helyzet ismerete alapján mérlegelhet különböző lehetőségek között, vagyis a diszkrecionális jog nem jelent törvényteleniséget.

Az önálló belátás, a választási lehetőség szükséges a köztisztviselő részére, mert a közintézmények csak úgy működhetnek a társadalom megelégedésére, ha képesek a körülményekhez történő rugalmas alkalmazkodásra, azaz a törvények érvényesítésére konkrét körülmények közegében. Ilyen értelemben a közintézmények kötelesek az önálló belátáson alapuló döntésre, a diszkrecionális jogok alkalmazására. Miután minden döntés konkrét körülményektől függő, ezért a vasutasok „lassító sztrájkjához” hasonló hatású lenne, ha a köztisztviselő mechanikusan ragaszkodna a törvények betűjéhez, ahelyett, hogy a törvények szellemét érvényesítené.

A megbízhatóság és a kiszámíthatóság elvéhez kapcsolódik az arányosság elve is (proportionality). Ez az elv a célnak történő megfelelést jelenti. Ez egyfelől feltételezi, hogy az ésszerűségnek megfelelően, bizonyos helyzetekben az állampolgár bizonyos jogosultságaiban korlátozható. A korlátozás azonban nem lehet öncélú, túlzott mértékű, hanem a közintézményi szolgáltatások céljait kell szolgálni. Vagyis ez az elv azt is jelenti, hogy egy törvény csak akkor nem érvényesíthető, ha a konkrét körülmények között a törvény érvényesítése a törvény céljaival ellentétes eredményekhez vezetne.

A célnak történő megfelelés kötelezettsége biztosíték a hatalommal történő visszaélés ellen is. Az Európai Bíróság ezt az elvet törvénykezési gyakorlatában érvényesíti. Ezt azért teheti, mert az EU országok átvették jogrendjükbe ezt az elvet, amely eredetileg a német jogrendből származott.

Ehhez kapcsolódó további elv az eljárási méltányosság, korrektség elve (procedural fairness). Ez azt jelenti, hogy a törvényeket következetesen és pártatlanul kell érvényesíteni. Olyan társadalmi értékeket kell szem előtt tartani és védeni, például, mint az emberi méltóság.

További elv az időszerűség, az alkalomszerűség elve (timeliness). A döntések és akciók késedelmes meghozatala frusztrációt okoz a társadalomban, és súlyosan veszélyezteti a közintézmények megbízhatóságát és kiszámíthatóságát. A késedelmeskedés egyaránt származhat erőforráshiányból vagy a politikai támogatottság hiányosságaiból is. Azonban a köztisztviselői hozzá nem értés és felelőtlenség is meghúzódhat a késedelmeskedés hátterében. A törvényi szabályozás megteremtheti az ösztönző-késztető feltételeket a végrehajtási időpontok meghatározásával. Ugyanakkor a szakmai felkészültség alapján történő toborzási és előléptetési rendszer, valamint a rendszeres továbbképzés csökkentheti a köztisztviselői hozzá nem értést.

A szakmaiság, a szakmai integritás elve kétségtelenül a megbízhatóság és a kiszámíthatóság alapvető tényezője (professionalism és professional integrity). A szakmai integritás a pártatlanságon és a szaktudás függetlenségén alapul. A pártatlanság az elfogultság, az egyoldalúság, az előítéletek (bias) tagadása. Az elfogultság azt jelenti, hogy a köztisztviselő részrehajlóan értékeli – valakinek a kedvéért – az adott helyzetet, és ezzel jogtalan sérelmeket esetleg károkat okoz a közérdek vagy – az adott témában érdekelt – egyének illetve csoportok számára.

A szakmai függetlenség elvesztése gyakran elvezet az ügyek tárgyilagos mérlegelésének korlátozásához, amelynek hátterében a következő gyakori okok húzódnak meg:

- a vesztegetés (bribery),
- a kényszer (duress),
- az ellenőrizetlen politikai ambíció,
- a szenvedélyes vágy a hivatali előmenetelre.

A vesztegetés törvénytelen hasznot eredményez a köztisztviselő számára. A kényszer által okozott félelem szintén a szakmai függetlenség elvesztéséhez vezet.

A politikai ambíciók és a hivatali előmenetel korlátlan vágya olyan köztisztviselői magatartást eredményez, amikor a köztisztviselő feljebbvalójának kíván megfelelni – tetszeni, és ennek érdekében vakon engedelmeskedik.

Ezek a jelenségek óhatatlanul kibontakoznak olyan közintézményekben, ahol a toborzás és a hivatali előmenetel a politikai patrónusok vagy a haverok (cronyism) befolyása alapján működik. A szakmai integritáson és a hivatali érdemeken – teljesítményeken alapuló

előmeneteli rendszer általában korlátozza a vesztegetés típusú torzulásokat. Elmondható, hogy a közintézményi rendszer a következő jellemzőkkel:

- a karrier pályák törvényes –szabályos meghatározása,
- a köztisztviselői jogok és kötelességek világos meghatározása,
- teljesítményarányos és korrekt bérezési rendszer működtetése

kevésbé sebezhető a korrupció, a kényszer (coercion), és a hízélgés (flattery) következtében. A fenti alapelvek betartásával a közintézményi rendszer a szakmai integritás értékeinek alapvető érvényesítésével működik. Ugyanakkor nem mindig egyszerű feladat egyensúlyt találni a szakmai függetlenség értéke és a kormányzathoz történő lojalitás értéke között.

7. 2. 2. A nyitottság és átláthatóság elve

A nyitottság elve azt jelenti, hogy a közintézmények magánvállalkozásokkal és civil szervezetekkel együttműködve hálózatokat alkotnak, az átláthatóság elve, pedig azt jelenti, hogy ezek az intézmények mindennapi működésükben a külső vizsgálódó számára mindig „átláthatóak”.

A nyitottság és az átláthatóság egyfelől biztosítja, hogy bármilyen állampolgár, aki érintett a közintézmény döntéseiben vagy cselekedeteiben, tudhatja annak kiváltó okát. Másfelől azt biztosítja, hogy az ellenőrzésre hivatott intézmények a döntéseket és cselekedeteket bármikor ellenőrizhetik.

A nyitottság és az átláthatóság elve szükséges és elengedhetetlen eszközök a jogállamiság, a törvény előtti egyenlőség és az elszámoltathatóság érvényesítésében.

A közintézményeknek általában – de nem mindig – kell nyitottnak és átláthatónak bizonyulniuk. Kivételes esetekben lehetnek az ügyek bizalmasak vagy titkosak, amelyet nemzetbiztonsági vagy más speciális szempontok tesznek indokolttá. Hasonlóképpen személyes adatok sem árulhatók el bármilyen harmadik félnek. Habár egyes közintézmények hajlamosak arra, hogy gyakrabban nyilvánítsanak ügyeket bizalmasnak vagy titkosnak, amint ez szükséges. Ezen a ponton szükséges megemlítenünk, hogy – Svédország kivételével – a XVIII. század vége óta a közintézményi működés hagyományos követelménye a titkosság és a bizalmas zártság. Csak a XX. század hatvanas éveiben kezdett kifejlődni a nyitottság a modern demokráciákban, a jóléti államokban, és manapság már a nyitottságot és az átláthatóságot a közintézményi működés lényegi követelményének tekintik.

A XX. század hatvanas éveiben még a nyitottságot és az átláthatóságot másképpen értelmezték. A nyitottság azt jelentette a nyugati demokráciák többségében, hogy a jogszabályok csak akkor léphetnek életbe, ha hivatalos közlönyben és folyóiratban/újságban a jogszabály szövege előzetesen megjelent, és ezzel ismertté vált azon állampolgárok körében, akikre vonatkozott.

Az alapelvek új értelmezésében a nyitottság és az átláthatóság még két funkciót tölt be. Ezek az adminisztratív elvek egyrészt a közérdeket védik-érvényesítik azzal, hogy csökkentik a hivatali hatalommal történő visszaélést és a korrupciót. Másrészt ezek az elvek az egyéni szabadságjogokat védelmezik azzal, hogy a döntéseket és az akciókat megindokolják, és ennek következtében lehetővé teszik az érintett állampolgár számára, hogy jogorvoslatot (redress) igényeljen.

A nyitottság és az átláthatóság elvének érvényesítése számos gyakorlati következménnyel jár. A közigazgatási cselekedetet aláírásával kell vállalni annak a közintézménynek, amely illetékes – azaz feljogosított – az adott cselekedetre. A döntésekről és a cselekedetekről hivatalos nyilvántartást kell vezetni, amely hozzáférhető a közvélemény számára. Közölni kell a nyilvánossággal annak a szervezeti egységnek és személynek a nevét, amely jogosult az adott közigazgatási cselekedetre. Különösen fontos, hogy a közintézmények nyilvánosan indokolják döntéseik okát a közvélemény előtt.

A közigazgatási döntést mindig olyan indoklásnak kell kísérni, amely bepillantást enged a döntéshozó közintézmény gondolatmenetébe, követhető módon tartalmazza a döntéshozás logikáját, és meggyőzően bizonyítja, hogy a döntés tényeken alapul, és összhangban áll a közintézmény alapvető céljaival. Ez az indoklás azért is fontos, mert konkrét kérelmek elutasításának alapja is lehet. Hiszen ilyen kérelmek elutasítása is csak a nyilvánosság előtt ismert okok alapján történhet meg.

7. 2. 3. Az elszámoltathatóság elve

Az elszámoltathatóság elve – általában – azt jelenti, hogy a döntések és a cselekedetek okait a közintézménynek és a köztisztviselőnek részletesen ki kell fejteni bárki számára, akinek jogában áll ezt igényelni. Ez egyfelől azt jelenti, hogy minden közintézménynek késznek és képesnek kell lenni arra, hogy válaszoljon a cselekedeteivel kapcsolatos bármilyen kérdésre, más közintézmények, törvényhozó szervek vagy a bíróság számára.

Az elszámoltathatóság azt is jelenti, hogy az elv alól egyetlen közintézmény sem kaphat felmentést. Nagyon különböző mechanizmusok érvényesíthetik az elszámoltathatóságot. Ezek közül a legfontosabbak:

- a bírósági eljárások,
- a közintézményi felügyelő szerv igényei,
- a speciális bizottság vizsgálata,
- a parlamenti bizottság vizsgálata,
- az ombudsman igénye.

Az elszámoltathatóság lényegi eszköz a jogállamiság, a nyitottság, az átláthatóság, a pártatlanság és a törvény előtti egyenlőség érvényesülésében.

Az elszámoltathatóság ugyanakkor lényegi eszköz olyan értékek érvényesülésében, mint a hatékonyság, az eredményesség, a megbízhatóság és a kiszámíthatóság is. Ez azt jelenti, hogy az elszámoltathatóság elve kétirányú funkciót tölt be. Érvényesülése egyszerre fokmérője a jogbiztonság és az eredményesség érvényesülésének.

Az elszámoltathatóság elvének különleges sajátossága, hogy absztrakt elszámoltathatóság sohasem létezik. Az elszámoltathatóság mindig konkrét relációban jelentkezik, és ezért minden közigazgatási rendszerben formális eljárások egész sora létezik, amely az elszámoltathatóság elvét konkrét követelménnyé ülteti át. A közintézmény alapvetően két dimenzióban elszámoltatható. Egyrészt abban, hogy a közintézmény és a benne dolgozó köztisztviselők tiszteletben tartják-e azokat a törvényeket, amelyek tevékenységüket meghatározzák. Másrészt abban, hogy tevékenységük során kizárólag azokat az eljárásokat követik-e, amelyeket számukra a törvények és a jogszabályok előírnak.

Nyilvánvaló, hogy az elszámoltathatósághoz ellenőrző szerv igényeltetik. Intézmények szükségesek, amelyek követik, és részletekbe menően ellenőrzik a köztisztviselők cselekedeteit. Az ellenőrzés kettős célt szolgál:

- értékeli azt, hogy a közintézmények megfelelő időben hatékonyan és eredményesen teljesítették-e alapvető funkcióikat,
- értékeli azt, hogy a tevékenység tartalmi és eljárásjogi alapelveit betartották-e, vagyis a tevékenységet a hatályos törvények és jogszabályok megalapozzák-e vagy sem.

Az ellenőrzés lényegi ismérve, hogy a közérdeket és az egyéni szabadságjogokat együttesen kell érvényesíteni, a közöttük húzódó feszültségeket, ellentmondásokat fel kell oldani.

Az ellenőrző intézmények különböző formái a következők:

- a bíróságok,
- az ügyészségek,
- az ombudsman,
- a belső és a külső könyvvizsgálat,
- a felügyelőségek,
- a minőségi szintet meghatározó hatóságok,
- a parlamenti bizottságok,
- a sajtó.

Nyilvánvaló, hogy az ellenőrzés nem öncélú. Alapcélja nemcsak a közérdek és az egyéni szabadságjogok egyeztetése, hanem a döntések minőségének javítása, és ezen keresztül a közintézményi elfogadottság, a legitimitás erősítése.

Az elszámoltathatóság a gyakorlatban tehát sokkal több, mint számonkérés. Pozitív funkciója az, hogy segíti a közintézményt abban, hogy menetközben javítsa ki a döntések és a megvalósítás fogyatékosait.

7. 2. 4. A hatékonyság és az eredményesség elve

A hatékonyság elve hagyományos, ugyanakkor az eredményesség elve viszonylag új követelmény. Érzékeltettük már, hogy megjelenésük és előtérbe kerülésük párhuzamos azzal a folyamattal, amelynek keretében a szolgáltató funkciók a modern állam, a modern demokrácia működésében központi helyre kerültek.

A két elv között a hatékonysági elv hagyományosabb az eredményességi elvnél. A hatékonyság a közszolgáltatás költség/haszon viszonylatú kritikai értékelését-lemérését jelenti. Ebben az esetben a kritikai mérce alapvetően közgazdaságtani-technikai eszköztárat alkalmaz. A hatékonysági elv lényegében menedzseri elv, vagyis adott tevékenység esetében a költségek és a költségekből származó hasznok közötti viszony optimalizálására törekszik.

Az eredményességi elv viszont azt értékeli, hogy a közintézmény mennyiben képes céljait megvalósítani, mennyiben képes a létező társadalmi problémák megoldására. Vagyis azt értékeli, hogy mi a közintézményi döntés vagy cselekedet közvetlen, illetve távlati társadalmi következménye. Ez az elv ritkán vonatkozik egy cselekedetre, mert a közigazgatási döntések vagy cselekedetek általában nem elszigeteltek. A valóságban mindig döntések és cselekedetek összefüggő sora jelenik meg, és ezért a közpolitikai programokat és akció sorokat kell elemezni és értékelni ahhoz, hogy a közintézmény a további cselekvésre használható kiindulópontokat kapjon.

Az eredményességi elv, mint követelmény előtérbe kerülése azon pénzügyi-finanszírozási kényszerhelyzetek következménye, amelybe a modern államok a XX. század nyolcvanas éveiben „belecsúsztak”. Ez lényegében olyan csapda helyzetet jelentett, amely egyfelől a stagnáló-csökkenő költségvetési lehetőségekből, másfelől a növekvő, differenciálódó társadalmi igények közötti feszültségből származott. Vagyis növekvő, minőségi igényeket kellett kielégíteni stagnáló-csökkenő pénzügyi keretekből. Erre a helyzetre a válasz a közigazgatás, a közintézményi rendszer átfogó reformjával született meg, amelynek keretében a közintézményi döntések és cselekedetek szélesebb társadalmi következményeinek megismerése is szükségessé vált.

A hatékonyság és az eredményesség előtérbe kerülése kifejeződött abban, hogy az újonnan az EU-ba belépő államok alkotmányos alapelvekként is deklarálták a hatékonyságot és az eredményességet olyan klasszikus elvek mellett, mint a jogállamiság, az átláthatóság és a pártatlanság (például Spanyolország 1978).

Az eredményesség elve gyakran konfliktusba kerül a jogállamiság követelményével. A jogállam a modern demokrácia kifejeződési formája, és egyben alapvető legitimációs eszköze. Ugyanakkor a köztisztviselők nemegyszer a társadalmi igények támasztotta hatékonysági és eredményességi követelmények miatt olyan politikai kényszerhelyzetbe kerülnek, amikor cselekedeteik a fennálló jogrend keretei közé csak nehezen illeszthetők.

A konfliktus másik forrása a közszolgáltatások privatizációja vagy kiszereződése, amellyel magánintézményeket vonnak be a közszolgáltatási szférába. Ezekre a magánintézményekre a közintézmény működését szabályozó törvények nem vonatkoznak, ami csak akkor nem vezet a jogállamiság elveinek megsértéséhez, ha tevékenységüket a korábbtól eltérő módon ellenőrzik és értékelik. Erről az oldalról is megerősítést nyer az a későbbi tétel, hogy a kiszereződés és a privatizáció csak a szolgáltatás nyújtására vonatkozhat, és ki kell egészülnie a korábbinál színvonalasabb, konstruktívabb ellenőrző-értékelő funkcióval. Ezeket a

funkciókat – néhány szélsőséges és vitatott esettől eltekintve – mindig a közintézmény gyakorolja.

Irodalom

AGENDA 2000. (2000) Vol. 1: For a Stronger and Wider Union. Commission of the European Communities, COM/97/2000. 57; 69.

BOSSAERT, D. – DEMMKE, C. – NOMDEN, K. – POLETT, R. (2001) Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen. European Institute of Public Administration, Maastricht.

FOURNIER, J. (1998) Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries. In: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA, Paris. (SIGMA-papers, 23).

GOETZ, K. H. (2001) European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect? In: Klaus H. Goetz – Simon Hix (eds): Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems. Frank Cass, London –Portland.

HÉRITIER, A: Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking. In: Adrienne Héritier et al. (eds): Differential Europe. Rowman and Littlefield, Lanham, MD.

HÉRITIER, D. – KNILL, C. (2001) Differential Responses to European Policies: A. Comparison. In: Héritier et al. (eds): Differential Europe. Rowman and Littlefield, Lanham, MD.

SIEDENTOPF, H. (1990) Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Universität des Saarlandes, Reden und Berichte aus dem Europe-Institut 215, Saarbrücken, 31.

SIEDENTOPF, H. – SPEER, B.: Der Europäische Verwaltungsraum - forschungsleitende Fragestellungen aus Verwaltungswissenschaftlicher Sicht. In: Klaus König (ed): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Nomos, Baden-Baden.

SPEER, B. (2002) Governance, Good Governance und öffentliche Verwaltung in dem Transformationsländern Mittel- und Osteuropas. In: Klaus König – Markus Adam

– Benedikt Speer – Christian Theobald (eds): Governance als entwicklungs- und transformationspolitischer Konzept. Duncker & Humblot, Berlin.

III.

A KÖZPOLITIKA TÖRTÉNELMI TIPOLÓGIÁJA

Bevezetés

A közpolitikai szemlélet alkalmazása az állami szerepvállalás funkcióira és feladataira összehasonlító történelmi szemléletben is megközelíthető, összehasonlítva az egyes nemzetek szintjén kirajzolódó történeti sajátosságokat. Ebből a látószögből olyan kritikus helyzetek és történelmi anomáliák tárhatók fel, amelyek az elméleti közelítésben nem látszanak.

Olyan országokat választottunk ki – Ausztrália, Németország, Izrael, Japán, Hollandia, Svédország, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok –, amelyekben köztudottan a közpolitika különböző történelmi útjai tapinthatók ki. A társadalmi-történeti feltételek eltérőek. Egyes országokban magas, míg másokban alacsony az infláció vagy a munkanélküliség, alacsonyabb vagy magasabb fokú a szociális biztonság, nyitottabb vagy zártabb a nemzetgazdaság, jobbközép vagy balközép dominancia érvényesül a politikai rendszerben (Castles, 1987).

Egy következtetés már ezen a ponton levonható, illetve anticipálható: nagyon óvatosan kell elméleti általánosításokat tenni az összehasonlító közpolitika területén. Ugyanis a folyamatok történelmi dinamikájának nyomon követése során éppen az egyedien sajátos vonások kerülnek napvilágra. Csak ez tesz egy történeti elemzést érdekessé, tanulságossá, történetileg plasztikussá.

A történeti közelítés tehát másfajta tanulságokat ígér, mint az elméleti áttekintés. Természetesen ez is szükséges, és az is. Az egyedi folyamatok történelmileg plasztikus ábrázolása éppúgy tanulságos lehet, mint a közpolitika elméletileg lehetséges típusainak körülírása. Mindkét közelítés történetileg releváns tanulságok, következtetések levonását teszi lehetővé.

A közpolitikai folyamatok kibontakozásának – kiépülésének XX. századi történelmi keretfeltételei lényegében a következőkkel jellemezhetők:

- a jóléti állam kibontakozása és kiteljesedése,
- a vegyes tulajdoni alapú gazdaságok kiépülése,
- keynesiánus szemlélet és technikák alkalmazása a makrogazdaság irányításban.

A közpolitikai folyamatokat általában az elmúlt évszázadban olyan tényezők befolyásolták többek között, mint

- a gazdasági növekedés hatása,
- a nemzetgazdaság nyitottsága,
- a társadalom demográfiai struktúrája,
- a politikai pártok irányvonala,
- az érdekegyeztetési mechanizmusok sajátosságai.

Ezekkel az általános jellemzőkkel és ható tényezőkkel azonban nem tudjuk megmagyarázni azokat a konkrét történelmi utakat, amelyeket az egyes országok közpolitikája a múltban bejárt. Köztudott például, hogy Svédország fejlett jóléti állama összekapcsolódik a szociáldemokrata párt hegemoniájával. Ez az összefüggés magától érthetőnek látszik. Ugyanakkor, Hollandia hasonlóan fejlett jóléti állama olyan koalíciós uralom jegyében fejlődött ki, amelynek egyik konstans és meghatározó összetevője a katolikusok pártja volt (Castles, 1982).

Hozhatunk egy másik példát is. Japán és Ausztrália egyike azon, viszonylag kicsiny jóléti államoknak, amelyekben a szociális juttatások szintje alacsony, olyan jóléti „államóriásokkal” összehasonlítva, mint Svédország vagy Hollandia. A dolgozó osztályok és a kevésbé tehetősek, avagy a szegény rétegek aránya és életmódja azonban egyértelműen nem kedvezőtlenebb Japánban vagy Ausztráliában, mint Svédországban vagy Hollandiában. Sőt, ahogyan azt majd a japán közpolitikát áttekintő – elemző fejezetben látni fogjuk, a munkanélküliségi és az inflációs ráta történelmi trendje Japánban alacsonyabb, mint Hollandiában, és a jövedelem elosztási arányok is egyenletesebbek, mint más modern országokban (Scharpf, 1984).

A történeti elemzés megerősíti Titmussnak még a 60-as években kialakított álláspontját. Eszerint a közpolitika eszköztárában ugyanazon eszközök homlokegyenest eltérő közpolitikai célok megvalósítására használhatók (Titmuss, 1968, 64-65 old.).

A szociális juttatások azonos szintje mögött olyan – egymásnak ellentmondó – célok húzódnak meg, mint

- a szegénység helyzetének javítása,
- a nagyobb egyenlőség elérése,
- a születési arányszámok növelése,
- a gazdasági hatékonyság növelése.

Ugyanakkor igaz az összefüggés fonákja is. Azaz, szemmel láthatólag különböző közpolitikák lényegében hasonló közpolitikai következményeket eredményezhetnek. Ennek jellegzetes példája, hogy a magas jóléti állami juttatások (svéd stratégia), vagy a kötelezően előírt munkabérminimumok (ausztrál stratégia), ugyanazt a végső célt szolgálják: a magasabb szintű társadalmi biztonságot.

Ehhez még hozzátehetjük, hogy a szociális biztonság erősítésének hátterében – Svédország és Ausztrália esetében – az erős munkásmozgalmak követelése állt. Ezzel ellentétben, Japánban az uralkodó elit azért erősítette a szociális biztonságot, mert ezt olyan eszköznek tekintette, amellyel a nemzetgazdaság szilárdsága és ereje fokozható.

Az összehasonlító közpolitikában tehát nemcsak a széles körű, átfogó és alapos elméleti ismeretek fontosak. Történelmileg releváns tájékozottsági szinthez csak akkor juthatunk el, ha az elméleti ismereteket kiegészítjük az egyes országok történeti útjainak ismeretével. Ezzel érhetünk el egy olyan szintet, amelyen jobban megérthetjük őket, rajtuk keresztül önmagunkat, sajátos körülményeinket. Jobban megérthetjük a sajátos feltételekre illeszkedő közpolitikai stratégia kialakításának és alkalmazásának szükségességét, az általános történelmi trendekből nem következő egyedi vonásokat, rejtélyeket. Nem kevésbé fontos a történelmileg releváns ismeret, mert csak ebben az esetben tanulhatunk más történelmi utak kudarcaiból és katasztrófáiból annak érdekében, hogy képesek legyünk azok elkerülésére.

Az alábbiakban az említett modern társadalmak közpolitikájának történelmi jellegzetességeit tekintjük át, azzal az igénnyel, hogy képessé váljunk azok mélyebb történelmi összefüggéseinek, egyedi sajátosságainak megértésére.

Irodalom

- CASTLES, F. G. (1982) (ed.) *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. London: Sage.
- CASTLES, F. G. (1987) *Comparative Public Policy Analysis: Problems*. Schmidt (eds) *Managing Mixed Economies*. Berlin: De Gruyter.
- SCHARPF, F. W. (1984) *Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria, and Western Germany, 1973-1982*. In: John H. Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- TITMUSS, RICHARD (1968) *Commitment to Welfare*. London: George Allen & Unwin.

1. A HOLLAND KÖZPOLITIKA

A holland közpolitika intézményes bázisa a modern világ egyik legterjedelmesebb jóléti állama. Ezt a pozíciót Hollandia az 1960-as évek közepére érte el.

A társadalombiztosítási rendszer és a kötelező népoktatás kiépítésével a századfordulón a wilhelminus Németország állt a modern világ élén. A két világháború között, Németország és Anglia tartoztak a legnagyobb vonalú szociális költségek közé. A holland jóléti állam dinamikus kifejlődése az 1960-as évek második felére, nem magyarázható olyan széles körben elfogadott elméletekkel, mint

- az erős szociáldemokrácia és munkásmozgalom (Korpi, 1983),
- a jobboldali politikai erők viszonylagos gyengesége (Castles, 1982),
- vagy a nyitott gazdaság hatása (Cameron, 1978).

Egy közkeletű felfogás szerint a gazdaság nyitottságának fokozódása olyan gazdaságfejlesztési kényszerpályákat ír elő, amelyek nem kedveznek a szociális kiadások növelésének. Ha a modern piacgazdaságok nyitottsági fokát összehasonlítjuk, akkor Hollandia gazdasági nyitottságának fokozódása, éppen a jóléti állam expanziójával kapcsolódott össze. Ugyanakkor a gazdasági nyitottság fokozódása Új-Zéland esetében nem járt együtt a közkiadások növekedésével (Flora 1987, 6. fejezet). Tehát a kiinduló tételt egyes országok történelmi útja megerősíti, másoké, viszont cáfolja.

Hasonló a helyzet a modern közpolitika pártpolitikai háttérének szerepét illetően. Egyes felfogások szerint, a közösségi szolgáltatások terjedelme egyenesen arányos a szociáldemokrácia erejével és a jobboldali politikai erők gyengeségével. A holland közpolitika történelmi kibontakozása azonban, cáfolja ezt a tételt. Hiszen a holland jóléti állam különösen dinamikus expanziója az 1959-1973-as időszakra esik, amikor a szociáldemokrácia ellenzékben volt, és egyértelműen jobboldali orientációjú liberális párt volt hatalmon.

Hollandiában a jóléti állam kibontakozása összekapcsolódott erős, nemzetközi orientációjú, gazdasági csoportok térhódításával, és a magántőke akkumulációjával. Ezen az alapon a holland közpolitikát gyakran, mint liberális korporativizmust határozzák meg (Katzenstein, 1985, 105. old.).

A holland közpolitika politikai háttérének másik sajátossága, hogy a XX. században a holland katolikusok domináns szerepet töltöttek be.

A katolikusok 1918 szeptembere óta minden holland kormánykoalíció tagjai voltak. Az 1918 és 1988 közötti 70 évben – 35 éven keresztül – katolikus miniszterelnök volt Hollandiában, bár a holland katolikusok nem uralták olyan látványosan a politikát, mint a svéd szociáldemokraták, de ők voltak a holland politikai élet tengelye. Ugyanis ők alkották a központi részét, annak a vallásos pártok alkotta koalíciónak (két református és néhány kisebb párt), amely 1918-tól 1963-ig abszolút többséget szerzett a holland parlamentben.

1. 1. A holland közpolitika eredete

Hollandiában a modern közpolitika intézményrendszere „tömbösödésnek” (verzuiling) nevezett gazdasági-társadalmi folyamat eredményeként alakult ki (Lásd erről részletesen Lijphart, 1982; Stuurman, 1983). Azaz a közpolitika intézményes alapjai organikus módon épültek ki. Ez azt jelentette, hogy az egyes vallásfelekezetekhez tartozó társadalmi közösségek kiépítették saját „tömbszerű” közpolitikai intézményeiket. A „tömb” olyan szorosan egymáshoz kapcsolódó közpolitikai intézményeket jelentett, amelynek kulturális orientációja azonos volt.

Hollandiában először a kálvinista és a katolikus tömb alakult ki, azután a szocialista, sőt a liberális intézmények is tömbszerű mintát követtek. A tömbösödés egymástól elszigetelt, hierarchikusan strukturált közintézményi rendszereket alkotott. Adott tömbbe tartozó ember a

– különböző céljai elérésére – csak az adott tömbön belüli intézményrendszerhez tartozó szervezetek között választhatott.

A tömbök alapstratégiája – a meghatározott értékeken felépülő – gazdasági-társadalmi szövődék védelme volt az állammal, éppenséggel a liberális állammal szemben. Így a társadalom sikeres tömbösödési tendenciájára gyenge, marginális állam illeszkedett. A másik jellegzetesség, hogy a tömbösödés intézményi rendszerének fenntartása olyan méretű ráfordításokat igényelt, amelyet csak országos – nemegyszer nemzetközi szintű – összefogással tudtak előteremteni.

A holland tömbösödési folyamat a XIX. század hetvenes éveiben indult meg. A politikai téma – amely a folyamatot motiválta – az állami és az egyházi iskolák közötti viszony volt. A kulcskérdés nem az alternativitás biztosítása volt, hiszen már a napóleoni Bataviai Iskola Törvény (1806) is – amelyet a bécsi kongresszus átvett – biztosította. (Az egyházi iskolák alapításának jogát, és az egyház által irányított hitoktatást az állami iskolákban.) A kulcskérdés az volt, hogy megengedhető-e, hogy az állami iskolák előnyben legyenek az egyházi iskolákkal szemben.

Kevés országnak olyan különös az útja a piacgazdaság kiépítésében és a modernizációban, mint Hollandiáé.

Az első tömb a holland református fundamentalisták mozgalma – a hivatalos református egyházzal szemben – 1830-tól erősödött fel, és nemcsak a Biblia igazi értelmezésének szükségét hirdette, hanem a spanyol ellenes polgárháború időszakához, a polgári hagyományokhoz való visszatérést is. A francia forradalomtól származtatott szekularizáció és individualizáció elleni fellépés demonstrálásaként alakították meg 1879-ben Hollandia első, modern politikai pártját, a Forradalom Ellenes Pártot. Aláírásokat gyűjtöttek a liberális iskolatörvény ellen. Felbomlasztották a szakszervezeteket, és külön református szakszervezetet alakítottak. A hagyományos paraszti társadalom felbomlását, és az iparosodást kísérő társadalmi elégedetlenséget sikeresen artikulálták vallási alapon álló szervezetekbe.

A katolikus tömböt később alakították ki. A katolikusok – az átlagnál szegényebb, hátrányos helyzetű tömegekkel – a társadalom egyharmadát alkották. Tömbszerű tömegmozgalom – ennek ellenére – csak lassan kapott erőre, mert le kellett küzdeni a hivatalos katolikus egyház és a gazdag katolikus laikusok ellenállását. A keleti ipari körzetekben a tömbösödésnek meg kellett küzdeni a mindenki által befolyásolt, vallási

hovatarozástól függetlenül szerveződő szakszervezeti befolyással is. A katolikus tömbösödés – végül is – csak az 1920-as évek közepére fejeződött be.

A szocialista tömbösödésnek rendkívül nehéz kezdetei voltak. Az első Internacionáléba is felvételt nyert szocialista párt anarchista irányba fordult, a Szociáldemokrata Párt, pedig csak 1894-ben alakult meg. Nagy hátrányt jelentett számukra, hogy a vallási pártok által meghatározott tömbösödés adta azokat a politikai kereteket, amelyek mozgásukat meghatározták.

1. 2. A tömbösödött közpolitikától az állami közpolitikáig

1945 után a hollandok késedelemmel és lassan kezdték meg a jóléti állam kiépítését. 1956-ban a 13 nyugat-európai ország között csak három (Svájc, Norvégia és Finnország) költött kevesebbet szociális juttatásokra.

Ebben egyrészt szerepet játszott az, hogy Hollandiát a II. világháború jobban elpusztította, mint Dániát és Norvégiát, másrészt, hogy az egy főre eső GDP 1950-ben egyértelműen alacsonyabb volt Hollandiában, mint az Egyesült Királyságban, Svájcban vagy Skandináviában.

Így Hollandiában, 1945-ben egyszerre jelentkezett a helyreállítási szükséglet és a modernizációs szükséglet. A hollandok úgy érezték, hogy elmaradtak a világ élvonalától, és nemcsak helyreállítani kell az elpusztított gazdaságot és társadalmat, hanem fel kell zárkózniuk a modern világ élvonalába.

Ezért a piacgazdaság újraépítésének első szakaszában jelentkező iparosítási és urbanizációs feladatokat olyan makroökonómiai politikával valósították meg, amelyben a szükséges tőkeakkumulációt a bérszint mesterséges lenyomásával segítették.

Ez az időszak nem nevezhető a nagy szociális reformok idejének. Mindössze annyi történt, hogy 1947-ben a legszegényebb rétegek számára rendkívüli szociális segélyezést fogadtak el. Még kilenc évet vett igénybe, amire a kötelező nyugdíjat törvénybe iktatták, olyan alapszintű hozzájárulásként, amely még a szociális minimumot sem fedezte.

Hollandiában – a háború utáni mértékletes szigorúság időszaka – az 1960-as évekre ért véget. 1964-ben a – mesterségesen nyomott szintekkel operáló – bérpolitika felrobbant, és beindult az egy főre eső nemzeti termék gyors emelkedésének tendenciája alapján a reálbérek emelkedése.

Ehhez kapcsolódott a kulturális földcsuszamlás. Összedőltek a társadalmi tömbök. A katolikusoknál ezt a folyamatot a következő adatok mutatják:

- A hatvanas években a vasárnapi misére járó katolikusok aránya 71%-ról 33%-ra esett vissza.
- A Katolikus Párt 1963-ban még a szavazatok 31,9%-át kapta, ami 1972-re 17,7%-ra esett vissza. Ezen belül figyelemreméltó, hogy 1963-ban a holland katolikusok 85%-a szavazott a Katolikus Pártra, 1972-ben csak 38%-a.
- A katolikus szakszervezet kivált a katolikus tömbből, és egyesült a szociáldemokrata szakszervezetekkel.
- Végül a Katolikus Párt 1977-ben egyesült a fundamentalista és a teológiai mérsékelt református pártokkal.

A katolikus tömb tényleges összeomlásának hátterében több tényező húzódik meg. Egyrészt a folyamat elválaszthatatlan a nemzetközi tömegfogyasztás és a nemzetközi kommunikáció hatásától, amely feltörte a katolikus tömb „belterjes” kulturális életét. Másrészt a II. Vatikáni Zsinat hatott ilyen irányba, amely nyitottságot, ökumenizmust hirdetett vallási kérdésekben, és a katolikusok körében világszerte a demokráciák kiépítésének szükségességét hirdette meg. Végül a vatikáni irányvonaltól nem elválaszthatatlanul, de nem annak hatására, hanem inkább a vatikáni változásokat kezdeményezve, beindult a holland katolikus egyház modernizációja. Azaz a hatvanas években a gazdasági konjunktúra lehetővé, a szociális terheket viselő vallásos tömbök összeomlása, pedig szükségessé tette a szociális juttatások átfogó reformját.

Ezek során 1964-ben – univerzalista szemléletben – elfogadták a nyugdíjak emelését a szociális minimum szintjére. 1963-ban új Szociális Segélyezési Törvényt és Gyermektámogatási Törvényt fogadtak el, amely a szubszidiaritási szemléletet elvetette. A törvényhozás elfogadta a munkanélküli biztosítás emelését, új törvényt fogadott el a tartós munkanélküliek segélyezéséről, a rokkantak nyugdíjáról. 1967-ben törvényt alkottak a tartós betegségek költségének állami forrásokból történő fedezéséről. Végül 1968-ban törvényt fogadtak el a bérek minimumáról.

Nyilvánvaló, hogy a hatvanas években a holland közpolitika kiépítése nem magyarázható meg – a kétségtelenül jelentős mértékű – gazdasági konjunktúrával. A gazdaság, a jólét önmagában, automatikusan nem eredményezi a közpolitika kiteljesedését. Ez számos történelmi példával bizonyítható.

A döntő tényező a holland közpolitika kiépülésében az volt, hogy a vallási tömbök úgy dőltek össze, hogy az alapjaikat alkotó keresztény értékek „szekularizálódtak”, és – most már – az egyes vallásfelekezetektől függetlenül, azoktól elválasztva az országos méretű szociális juttatási rendszer alapjaivá váltak. Azaz a holland jóléti állam azon az expanzió-képességen alapul, amely a vallási tömbszervezetek alapjait alkotó politikai irányvonalak sajátja volt. Ezek az eszmei és értékalapok nemcsak túléltek a vallásos tömbszervezetek bukását, hanem a holland modernizáció gazdasági-társadalmi kötőszövetévé, ösztönző erejévé váltak.

Ennek a szekularizálódott eszmei-erkölcsi tradíciónak – sok dimenzióban megnyilvánuló – ösztönző ereje volt – a kiterjedt, az egész társadalmat átfogó – szociális juttatási rendszer kiépítésére.

Először is a református és a katolikus szociális szervezetek korporatív szemléleti alapokkal rendelkeztek, és ez a kultúra széles körű intézményi alapokat teremtett a szociális jogok megvitatására, védelmezésére és kiterjesztésére. Kényszerítő erővel hatottak a szakszervezetekre és a vállalkozói szervezetekre. Lehetetlenné tették olyanfajta szakszervezeti mozgalom kibontakozását, amely kizárólag a bérekre összpontosít, és kizárólag erőszakos kényszerítő eszközöket használ. Meg kellett tanulniuk, hogy rendszeresen kell foglalkozni szociális kérdésekkel, a „munkaerő” sokoldalú emberi szükségleteivel.

A korporatív szemlélet jegyében országos szinten még Szociális-Gazdasági Tanács is létrejött, amely a szakszervezetek, a vállalkozók és az állam képviselőiből állt, és tanácsadóként mindenegyes, a törvényhozás elé kerülő törvényt előzetesen megvitatott.

A keresztény megfontolásokat kényszerítő erővel érvényesítették az állami szociálpolitika tartalmának kialakításában. Ezen elemek között megemlíthető a „szükséges bér” fogalma, amely biztosítja a család megélhetését betegség és munkaképtelenség esetén, valamint az öregkorban. További követelmény volt, hogy a biztosítást a bérszinthez kell kapcsolni. Erre olyan politikát építettek, amely a szociális juttatások szintjét a bérek emelkedési tendenciájához kapcsolta, és el tudták kerülni a hagyományos angolszász szemlélet csapdáját, amely alapvetően a szegénység enyhítésére összpontosított. A holland társadalombiztosítás kompenzációs aránya kezdetektől fogva hagyományosan magas volt. Az 1901-es munkaképtelenségi törvény a térítés mértékét a pályázó bérének 70%-ában határozta meg, és ezt 1930-ban 80%-ra emelte. Ez olyan intézményes alapokat jelentett, amelyet a hatvanas években figyelembe kellett venni, és nyilvánvaló, hogy ebben a rendszerben a visszalépés nem volt lehetséges.

A vallásos doktrínáknak volt két olyan korlátozó-hátráltató hatása, amelyet közömbösíteni kellett ahhoz, hogy a keresztény gondolkodás szociálpolitikai hatóereje kibontakozhasson. Először a katolikus szubszidiaritási- és a vele egyenértékű református „szuverenitás a saját körünkben” elv érvényesítése akadályozta az adójövedelmek felhasználását a szociális juttatási rendszerben. Ez a két elv az adójövedelmek felhasználásának jogosságát a szegénység enyhítésére és a kiegészítő jellegű szociális segélyezésre korlátozta.

Ez okozta a késedelmeskedést a nyugdíjtörvény elfogadásában. Még az 1956-os nyugdíjtörvény is magán viseli az ortodox vallásos szemlélet nyomait: a nyugdíjtörvény ugyan az egész társadalomra vonatkozik, azonban csak biztosítási díjakból fizethető, és nem követelmény, hogy biztosítsa a minimumszinten való megélhetés lehetőségét. Csak a hatvanas években a szekularizációs folyamat felerősödése teszi lehetővé az univerzalitás elvének állampolgári jogon történő érvényesítését.

A másik közömbösítendő korlátozó hatás az volt, hogy a tömbökön belül a vallásos tömbök a hatalom kiegyensúlyozására törekedtek. A hatvanas években a vallásos tömbökön belüli szervezetek centrifugális energiája kiszakította ezeket a szervezeteket a vallásos tömbökből. A katolikus szakszervezetek például szembefordultak a jobboldali katolikus csoportokkal és a szubszidiaritás elvével, és a szociáldemokrata szakszervezetekkel karöltve követelték a szociális juttatási rendszer általános expanzióját, és a nyugdíjak emelését a szociális minimum szintjére. A reformátusoknál, pedig szociális értékek iránt elkötelezett értelmiségiek léptek színre, akik hatékonyan fordultak szemben a református vállalkozói elit hatalmával.

Ez magyarázza végül is azt, hogy a holland jóléti állam kiteljesedése a keresztény pártok dominanciájával valósult meg. Figyelemre méltó, hogy a keresztény értékek befolyása a vallási tömbök szétesésével megmaradt. Ez a tendencia végül is egy Keresztény Demokrata Egyesülés létrejöttéhez vezetett, amely – a német CDU-tól eltérően – úgy integrálja a különböző vallásfelekezeteket, hogy a vallásfelekezeti semlegességet egyértelműen erős keresztény eszmei-erkölcsi orientációval kapcsolja össze.

Az új holland közpolitika kiépítését megkönnyítette, hogy a holland parlamenti rendszerben a kormány és a parlamenti pártok bizonyos fajta távolsága, nemegyszer dualizmusa jellemző. Vagyis a kormány nem lehet biztos abban, hogy előterjesztéseit a kormánypárti frakciók elfogadják. Ez a sajátosság nemcsak jótékony hatásának bizonyult a kormányzati munka színvonalára, hanem lehetetlenné tette azt is, hogy a folyamatosan erős konzervatív csoportok korlátozzák a szociális juttatási rendszer felépítését.

Amikor végül is 1973-ban a szociáldemokraták vezette koalíció hatalomra jutott, ambiciózus tervekkel rendelkezett a szociális juttatások további szélesítésére. Ezt a szándékot azonban keresztülvágta az 1974-es gazdasági válság, és a szociáldemokraták vezette kormánykoalíció restriktív gazdasági és szociális politika kialakítására kényszerült. Végül is a holland közpolitikát az 1977-ben hatalomra került keresztény és jobboldali liberális kormánykoalíció építette tovább. 1979-ben törvényt fogadott el a szociális segélyezés és a munkanélküli segély összegének olyan szintre történő emeléséről, amely megegyezik a nettó minimum bérekkel, és amely megegyezett a kötelező nyugdíjjal.

Ezután fontos előrelépés történt a nyugdíjrendszerben. Mindenkinek joga volt a nyugdíjra, kivéve a férjes asszonyokat. Svédországgal ellentétben a házaspárok részére járó nyugdíjat teljes egészében a férj kapta. A holland törvényhozás ezt a diszkriminációt csak 1985-ben szüntette meg az Európai Közösség nyomására.

Irodalom

- CAMERON, D. (1978) The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, American Political Science Review, 72.
- CASTLES, F. (1982) (ed.) The Impact of Parties. London: Sage.
- FLORA, P. (1987a)(ed.) Growth to Limits vol. 4. Berlin: De Gruyter.
- KATZENSTEIN, P. (1985) Small States in World Markets. Ithaca, Ny: Cornell University Press.
- KORPI, W. (1983) The Democratic Class Struggle. London: Routledge and Kegan Paul.

2. A SVÉD KÖZPOLITIKA

A svéd közpolitika a holland közpolitikához hasonlít annyiban, hogy a közpolitika intézményes bázisa a svédeknek is a világ egyik legterjedelmesebb jóléti állama. 1980 és 1985 között például a közkiadások a svédeknek elérték a GDP 64,5%-át (OECD 1987).

A svéd közpolitika megerősödése – a hollandhoz hasonlóan – nem erősít meg néhány közhelyszerűen hangoztatott tételt.

Először: 1960-ban a svéd szociális kiadások az Egyesült Királyság szintjén mozogtak, és a trend innen indult meredeken felfelé. A tendencia éppen 1972 után gyorsult fel, amikor a szociáldemokraták 1932-től 1976-ig tartó kormányzás után elvesztették a választásokat.

Másodszor: a svéd közpolitika kiteljesedése a svédek esetében is összekapcsolódott a nyitott, nemzetközileg versenyképes gazdaság kiépülésével.

Ugyanakkor Katzenstein tipológiáját alapul véve, (Katzenstein, 1985, 105. old.) a svéd történeti modell inkább szociális korporativizmusnak nevezhető a holland modell liberális korporativizmusával szemben. Ez azt jelenti, hogy a közkiadások növekedésének szilárd alapját Svédországban is erős, nemzetközi orientációjú, gazdasági csoportok és a magántőke akkumulációja biztosította. Ugyanakkor a szociális értékorientáció állami politikai irányvonalként a svéd történeti tendenciákban egyértelműen kitapintható, ennek háttérében az erős svéd munkásmozgalom húzódik meg. Történeti tény, hogy a XX. században, Svédországban a domináns politikai erő a szociáldemokrata munkásmozgalom volt. 1917-től a kormánykoalíció egyik tagja volt, az 1920-as években a kisebbségi kormányok egész sorát alakította, 1936 és 1972 között, majd 1982 után kormányzó politikai erőként működött.

A közpolitika és a magántőke akkumulációja közötti összefüggés – mind Svédország mind Hollandia esetében – olyan következtetés levonását alapozza meg, miszerint a közpolitika nem érthető meg önmagában, hanem csak közintézmények és magánvállalkozások közötti kölcsönös feltételezettség, együttműködés és konfliktusok eredményeként. Különbözik könnyen hajlanánk arra, hogy a svéd közpolitika kiteljesedését a munkásmozgalom hegemoniája alapján magyarázzuk (Lásd erről Heclo-Madsen, 1987, 322. old.).

2. 1. A svéd közpolitika eredete

Svédországban ezt a háttérét népi politikai mozgalmak alkották, amelyek a század elején erősödtek fel. Ezek a svéd jóléti állam eredetének organikus alapjai. A politikai élet súlyponti témái – Hollandiához hasonlóan – lényegében azonosak voltak: a megélénkítő vallásosság helye a politikai életben, a munkásosztály és a „munkáskérdés”, valamint a választójog.

A múlt századi Svédország hagyományos, paraszti társadalmára alkotmányos monarchia illeszkedett, amelynek az evangélikus egyház szerves része volt. Ez az alkotmányos monarchia korántsem volt monolit. A nemesség uralta felsőház és a szabad paraszti befolyás alatt álló alsóház között viták voltak. Elsősorban két feszültségpont körül. Egyrészt a paraszti

gazdaságot folyamatosan terhelő katonai kötelezettségek, másrészt a nem-nemesi tulajdonú földek adóztatása körül.

Éles ellentét volt a gabonavámok kérdésében, amely viszont megosztotta a paraszti társadalmat a déli gabonatermelő rétegre és az északi gabonafogyasztó, illetve erdőlakó rétegre.

Ez a megosztottság mindmáig jellemzi Svédország politikai térképét a konzervatív jobboldali Dél – kivéve az erősen iparosodott körzeteket – és a radikális Észak alakjában.

Ezen a terepen bontakoztak ki az 1880-as és 1890-es években a „népi mozgalmak”, a politikai szerveződés új formái Svédországban. A három alapvető „népi mozgalom”: a szociáldemokraták, a liberálisok és a keresztény mozgalmak.

A népi mozgalmak nagy, önkéntes alapon szerveződő, demokratikus szövetségek voltak, amelyek az állami hatalomtól függetlenül, annak ellenére jöttek létre.

Nagyságukra jellemző, hogy 1900-ra 373 000 embert tömörítettek, ami azt jelentette, hogy minden hetedik ember tagja volt a népi mozgalmaknak. Ez még akkor is tekintélyes nagyságrend, ha feltételezzük, hogy volt kettős szervezeti tagság is, a kizárólagosan egyéni jelentkezések között.

Mi magyarázza ezt a politikai konjunktúrát? Kézenfekvő, hogy a háttérben a gyors iparosodás és az urbanizáció húzódik meg. Ez azonban, még nem elegendő magyarázat.

Figyelembe kell venni azt is, hogy a svéd társadalomban széles körben jellemezte a lakosságot az a szervezési kultúra és készség, amelyet az írni-olvasni tudás, az önálló parasztbirtok, a helyi autonómia és a helyi törvényhozásban való közösségi részvétel hagyománya alapozott meg. Így a népi mozgalmak viszonylag gyorsan növekedtek országos mozgalommá, bár ezek a mozgalmak sohasem voltak országosan centralizáltak, és belső viszonyaikat a versengés, a konfliktusok éppúgy jellemezték, mint az együttműködés.

Kedvező feltételt jelentett számukra, hogy a társadalom többségének nem volt választójoga, ezért a nemválasztók rétegének érdekképviselése és érdekérvényesítése a népi mozgalmak laza szövédékeként természetes, közös célja volt.

A népi mozgalmak felerősödésének további ösztönzője volt, hogy a központi államszervezet és az evangélikus egyház felső körei az első népi követelésekre militáns és autoritárius módon reagáltak, amely az emberek széles rétegeit elidegenítette tőlük.

Ezek a tényezők eredményezték azt a felerősödési folyamatot, amely 1905-ben a Norvégiával fennálló unió válságához, és az első parlamentáris kormányzat felállításához vezetett.

A három népi mozgalom közül a keresztényszocialisták sohasem szerveződtek fel országosan, de egyes helyiségekben, sőt körzetekben döntő befolyást szereztek. Megosztottak voltak a különböző vallásos tanok mentén, és heterogének voltak abban az értelemben is, hogy nemcsak a lutheránus egyházból kiszakadó szabadegyházakat foglalták magukba, hanem a központi egyházi szervezet ellen fellépő alsópapságot is.

Ennél jelentősebb népi mozgalom volt a liberális és a szociáldemokrata. Az első liberális szerveződés 1879-ben alakult, és gyorsan fejlődött ki a paraszti társadalomban, elsősorban a vallásos közösségből kiszakadók, a paraszti radikálisok, a szabad kereskedelem híveinek körében. A városi társadalomban a liberálisok a kulturális radikalizmus mentén szerveződtek, és sohasem jutottak meghatározó befolyáshoz. 1911-ben, az első választáson, amelyen a férfi lakosság 100%-a vett részt, a liberálisok győzelmet arattak. A leggyorsabbak voltak, de nem volt hosszú távú perspektívájuk, amely az alapvető átrétegződési folyamatokra illeszkedett.

1870-ben a lakosság 72%-a élt mezőgazdaságból, erdőgazdálkodásból és halászatból. Ez az arány 1910-re 49%-ra csökkent. A tendencia tovább folytatódott, és hosszú távon biztosította a szociáldemokrata népi mozgalom parlamenti győzelmét, amely ipari és városi bázisú szerveződés volt. A szociáldemokrata népi mozgalom szervezése 1881-ben kezdődött, és már 1886-ban megalakították a szociáldemokrácia társadalmi bázisát alkotó szakszervezeteket, köztük 1888-ban a meghatározó befolyású Vas- és Fémmunkások Szakszervezetét.

A szociáldemokraták az 1910-es években először „baloldali” koalíciós kormányzatot alkottak a liberálisokkal a „jobboldali” keresztényszocialisták ellen. 1918-tól azonban a liberalizmus, mint politikai erő lehanyatlott és elsődlegesen gazdasági erővé vált.

Később a szociáldemokraták több évtizedes, folyamatos kormányzása idején az 1930-as években új népi mozgalom bontakozott ki. Ez új típusú paraszti mozgalom volt, amely a paraszti szakszervezetet, a szövetkezeteket és a falusi lakosság politikai és kulturális szervezeteit foglalta magában.

A svéd népi mozgalmak és a holland tömbösödés közös és eltérő vonásokkal egyaránt rendelkeztek. Egyébként a svéd népi mozgalmakhoz hasonló mozgalmak alakultak ki

Dániában és Norvégiában, a holland tömbösödéshez hasonló jelenségek alakultak ki Belgiumban, Ausztriában és Svájcban.

A közös sajátosságok a következők:

- mindketten azon modern szerveződésű mozgalmak megjelenési formái, amelyet a politikai rendszer elnyomott csoportjai a kisvállalkozók, a parasztok és a munkások alkottak,
- mindketten körülbelül ugyanabban az időszakban erősödtek fel Nyugat Európa országaiban,
- mindkét esetben meghatározó környezeti hatás volt a vallási mozgalmak megélénkülése és a piacgazdaság kiteljesedése,
- mindketten kiterjedt, jól-strukturált, ideológiailag elkötelezett és stabil szervezeteket alkottak.

Ugyanakkor volt közöttük lényegbevágó különbség is. Svédországban a népi mozgalmak önkéntes szervezetek voltak, amelyek speciális célokat követtek, és tagjaik más szervezetekbe is tartozhattak – akár a népi mozgalmi tagsággal ellentétes küldetésű szervezetekbe is –, ha más természetű célokat kívántak érvényesíteni. A népi mozgalmak világa a nagy szervezetek nyitott, pluralista világa volt.

A holland tömbök viszont egymástól elszigetelt, hierarchikusan zárt intézményrendszereket alkottak.

A svéd népi mozgalmak és a holland tömbösödési tendenciák teljesen más módon, de végső soron mindkét esetben a modern közpolitikát alapozták meg. A kezdetek azonban gyökeresen eltérőek voltak.

A nép a svéd népi mozgalmak értelmezésében egyénekből – a szakszervezetek értelmezésében speciális osztályokból – állt, akik az állam egész területén, annak különböző területi egységeiben éltek. A tömb – a holland katolikusok és reformátusok értelmezésében – nem egyénekből állt, hanem családokból és – különösen katolikus szemszögből – nemcsak azonos állam polgárai voltak, hanem mindenek fölött részei az azonos vallásúak nemzetek feletti közösségének. Az állam és a polgár viszonya – nemcsak a vallásosság és az üdvözülés szempontjából – kifejezetten másodlagos, azaz szubszidiáris (kiegészítő) volt a tömb-tömbtag viszonyhoz képest. A szubszidiaritás volt a katolikus terminológia, amíg a református fundamentalisták a „szuverenitás a saját köreinkben” kifejezést használták.

A svéd népi mozgalmak „népe” saját identitását a közjóért, és a felvilágosodásért való munkálkodásban találta meg. A vallási tömb viszont egyszerre képviselte a társadalmi integráció és a társadalmi szegregáció ideológiáját, integrálva a családokat a tömbbe, és ugyanakkor távol tartva őket más tömböktől.

A szociális szolgáltatások megszervezésében világosan kifejezésre jut a népi mozgalmak és a tömbösödés különbsége. A közegészségügyi rendszer, az egészségbiztosítás és a nyugdíj jellegzetes illusztrációi a különböző szemléleti alapoknak.

A területi közkórházak rendszere Svédországban a XVIII. század második felétől fokozatosan épült ki. Egy 1862-es liberális alkotmányos reform területi parlamenteket állított fel, amelyek pénzügyi és szervezeti szempontból felelősek voltak a közegészségügyi rendszerért. (Felelősek ezért még napjainkban is.) Ugyanabban az évben a települések pénzügyi önállóságot kaptak, és a szegények segélyezéséért is rájuk ruházták a felelősséget. Kifejlődtek az önkéntes egészségbiztosító szervezetek különböző formái. Ezek minden ideológiai elkötelezettségtől mentesek voltak. 1931-ben a törvényhozás ezeket a szolidaritási szervezeteket területi alapon egységesítette egymással nem konkuráló szervezetekbe.

1913-ban, Svédországban fogadták el a világ első, univerzalista bázison nyugvó nyugdíjrendszerét. Gyökerei 1884-re nyúlnak vissza, amikor a Yeoman párt (a parasztpárt) akkori elnöke javasolta a munkások öregségi biztosítását. Ezt a kötelező biztosítási javaslatot akkor nem fogadták el, de lényegében ennek nyomán 1913-ban foglalták törvénybe a kötelező nyugdíjbiztosítást, ebből csak a rendkívül gazdag embereket zárták ki.

Gyökeresen eltér ettől a holland folyamat. 1854-ben a holland Szegénységi Törvény a szegények gondozásának felelősségét az egyházakra és világiakból álló jótékony szervezetekre bízta, és a települések csak végső soron jöttek számításba. 1912-ben a Szegénységi Törvényt a „szubszidiaritási” elv alapján megerősítették, és ez érvényben volt egészen 1963-ig, annak ellenére, hogy az állami szegénygondozási intézmények költségvetése meghaladta a magánintézményekét.

A XIX. század folyamán a vallási közösségek ellenálltak az állami oktatás kötelezővé tételének, azon az alapon, hogy „a fiúk inkább az apákhoz tartoznak, mintsem az államhoz”. 1900-ban végül a vallásos pártok jelentős ellenzése ellenére is elfogadták a kötelező oktatásról szóló törvényt.

A modern kórházak a szegénygondozási intézményekből nőttek ki. A legtöbb kórház magán jótékonyági intézmények tulajdonában volt, és még 1977-ben is a kórházi páciensek csak mintegy 18%-át kezelték közkórházakban.

A megbízottítás szervezeti rendszerét párhuzamos, ideológiailag befolyásolt csatornákon építették ki, részben a szociáldemokrata szakszervezetek, részben a vallási tömbök alapítványai. Olyan speciális kórházi szolgáltatásokat, mint például a perinatális kezelést, erre a célra szakosodott, jótékony intézmények nyújtanak, mint a semleges Zöld Kereszt, a katolikus Fehér-Sárga és a református Narancssárga-Zöld Kereszt.

A nyugdíjbiztosítás munkásbiztosításként indult, és az egyes vállalatok szervezték. Csak a II. világháború után fogadták el az állam szerepvállalását a nyugdíjbiztosítási rendszerben.

Láthatjuk tehát, hogy a kétféle típusú modern tömegmozgalom – amely egyaránt a jóléti államok kiépülésének organikus alapjait alkotta – Hollandiában és Svédországban a szociális juttatások eltérő alakzatait hozta létre. Ezen a ponton vetődik fel a kérdés, hogy a szubszidiaritás elvén nyugvó holland szociális gondoskodás hogyan változott át a világ legkiterjedtebb szolgáltatását nyújtó jóléti állammá? És ugyanígy az érem másik oldalán felvetődik a kérdés: hogyan volt lehetséges, hogy a szociáldemokrata népi mozgalmak hatalmán nyugvó svéd szociális gondoskodási rendszer hosszú ideig nem változott át jóléti állammá?

2. 2. A népi mozgalmaktól a modern közpolitikáig

A modern svéd közpolitika kialakulásánál azt kell megállapítanunk, hogy a közösségi szociális biztonság eredetileg nem a munkásmozgalmak unikális felfedezése, és nem a munkásosztály követelése volt. Igaz viszont, hogy amikor ez a követelés a politikai élet napirendjére került, akkor előbb-utóbb a munkásmozgalmak is támogatták.

Ebben az időben a svéd munkásmozgalom az agrárreformnak adott elsőlegességet. 1922-ben és 1926-ban a svéd szakszervezeti kongresszus határozatot fogadott el, amelyben javasolta, hogy a munkanélküliség elkerülésére közpénzekből támogassák a kis agrárgazdaságok megvételét. A svéd rendszer kezdetektől fogva súlyt helyezett a munkanélküliség megelőzésére, és ami ebből következett a gazdasági és szociális problémák egységes szemléletére és kezelésére.

Szociáldemokrata kezdeményezésre 1926-ban került a politikai küzdelmek homlokterébe a szociális biztonság gondolata az egészségbiztosítás és a munkanélküli segélyezés formájában. Ez volt az 1926-os helyi és regionális, valamint az 1928-as országos parlamenti választások fő témája. A szociáldemokraták választási kampány-füzetében „jóléti állam” kialakítását javasolták, és Gustav Möller egy vezető szociáldemokrata politikus kijelentette, hogy „az állam nem lehet csupán éjjeli őr állam, hanem jóléti államnak kell lennie”. Ez a választási kampány-irányvonal érdekes elemzési terepet szolgáltatott azoknak a társadalomkutatóknak, akik a jóléti állam kifejezés etimológiáját kutatták. Kétségtelen, hogy Gustav Möller (Möller, 1928, 5. old.) használta a kifejezést – méghozzá Ferdinand Lassalle-ra hivatkozva – azonban ennek a jóléti irányvonalnak semmilyen nyoma nem látható a 20-as évek svéd politikai gyakorlatában. Csak a már említett nyugdíjtörvény jelentett kivételt.

A 30-as évek rendkívüli időszak a svéd szociálpolitikában. A gazdasági válság a politikai élet középpontjába állította a szociális kérdéseket, különösen a munkanélküliség problémáját. Rendkívül szélesen határozták meg a szociális ellátási rendszerek feladatait, és pénzügyi-szervezeti szempontból jól megalapozták a különböző szociális programokat. Ezek a szociális programok korántsem teljes felsorolásban a következők: munkanélküliség, munkabiztonság, munkaidő-szabályozás, gyermekgondozás, lakásgazdálkodás. A Gustav Möller vezette Szociális Minisztérium még a rendőrségi és a belső közigazgatási feladatokat is ellátta, amelyek minden más országban a Belügyminisztérium hatáskörébe tartoztak.

Megerősítették és modernizálták a szociális ellátási rendszert, egyúttal új elemeket is kifejlesztettek. A hagyományos szemléletben a munkanélküliséget a közmunka rendszerével enyhítették. Ez a közmunkarendszer a hagyományos evangélikus munkaerkölcsön és a paraszti munkaszemléleten alapult. A közmunkarendszert hagyományosan kiegészítette a szegények segélyezése, és most ehhez hozzáillesztették a munkanélküliek pénzbeni támogatását is. Ez azonban egy olyan politikai kompromisszum keretében történt, amelyet a szociáldemokraták és a Farmerek Ligája kötött, ahol a Farmerek Ligája elfogadta a rendkívül alacsony segédmunkási bérek emelését, és az általános közmunka program beindulását, cserébe viszont a szociáldemokraták elfogadták a paraszti farmok protekcionista támogatását és a hagyományos közmunka (egy másik típusú közmunka) folytatólagosan szigorú munkafeltételeit.

A szociális ellátási rendszer társadalmi konszenzusa megerősödött ugyan, de a szocialista ellátások anyagi alapjai csak lassan bővültek. Sőt! A GDP-hez viszonyítva a szociális kiadások aránya 1932 és 1938 között csökkent.

Alva és Gunnar Myrdal 1934-ben megjelent rendkívüli hatású könyve (A népesedés válsága) után, a szociális ellátási rendszer újszerűen szabályozta a családi segélyezést és a nőkérdést. Elfogadták a könyv alapszemléletét, miszerint a népesedés olyan szociális erőforrás, amelyet mennyiségileg és minőségileg is fejleszteni kell. Ez a felfogás eltért a holland felfogástól, amelyben a népesedés olyan szociális tehernek számított, amelyet csak a kivándorlással lehet csökkenteni. Eltért a náci Németország és Franciaország felfogásától, amely a népesedésben a katonai potenciál növelésének eszközét látta. A Myrdal szemléleten alapuló javaslatok két alapvető célt szolgáltak:

- nyíltan vállalt, akkor radikálisan feministának számító szemléletben hangsúlyozták, hogy a házasságot és a gyermekek nevelését sokkal vonzóbbá kell tenni az asszonyok számára,
- és javítani kell a gyermekek és életkörülményeik minőségét (A Myrdal-féle szemléletnek tehát volt eugenikus összetevője is).

Végül is ezen a szemléleti alapon a következő javaslatok születtek:

- az állami intézményeknél eltörölték a férfiak és nők közötti fizetési lista különbségeket,
- megtiltották a munkáltatóknak, hogy bárkit elbocsássanak eljegyzés, házasságkötés és terhesség miatt,
- az abortusz ellenes törvény szerény mértékű liberalizálása és a fogamzásgátlás liberalizálása,
- anyasági segély,
- kisgyermekes anyák közösségi támogatása,
- kedvezőbb kölcsönök és tanácsadás fiatal házaspárok lakásépítésénél,
- a lakásfeltételek javításának közösségi támogatása,
- köztulajdonú lakásépítés nagycsaládok számára,
- kötelező házépítési normák érvényesítésének megkezdése,
- ingyenes iskolai étkeztetés (később léptették életbe),
- gyermekruhák és cipők termelésének megszervezése állami vállalatokban (1945 után megszüntették).

Ezzel a svéd állami szerepvállalás univerzalizmusa kiterjedt a népesedéspolitikára is. Ennek a szerepvállalásnak megkülönböztető sajátossága az volt, hogy a megelőzésre és a szabályozásra, azaz minőségi összetevőkre összpontosított, nem pedig a bevételek értékmegőrzésére, azaz mennyiségi összetevőkre. Vagyis az állami szociális szerepvállalás mélysége és komplexitása nem fejeződött ki az állami szerepvállalás terjedelmében. Még az 1950-es években is elmaradás mutatkozott a svéd modellben, ha összehasonlították azokat a nagyságrendeket, amelyeket a svéd egészségügyi- és más biztosítási rendszer tartalmazott más modern ipari országok biztosítási alapú térítései.

Ennek az elmaradásnak pénzügyi-finanszírozási okai voltak. Az egyik ok az volt, hogy a svéd semlegesség miatt nem ismerték a hadigazdálkodást, amely mindig az állami kiadások ugrásszerű növekedését hozta magával. Az Egyesült Királyságban például a közkiadások 1913 és 1918 között 12,7%-ról 48,4%-ra emelkedtek a GDP-n belül, és utána rohamosan estek vissza 23% alá. 1938 és 1944 között 28,6%-ról 62,5%-ra emelkedtek, és utána nem estek 35% alá a 40-es években, és 1955-ben, pedig 32%-os mélypontot értek el. A svéd közkiadások ezzel szemben 1913 és 1918 között a GDP-hez viszonyítva 10,4%-ról 14,3%-ra emelkedtek. A II. világháború időszakában 1938 és 1940 között 17,7%-ról 29,4%-ra emelkedtek, 1944-re 25,9%-ra, majd végül 1946-ra 19,3%-ra süllyedtek. Innen hosszú emelkedés indul, amelynek során 1962-re Svédország eléri az Egyesült Királyság színvonalát.

A hagyományosan óvatos paraszti gazdálkodási filozófia befolyásolta az állami pénzügyek kezelését is. Ezt a népi óvatosságot és konzervatizmust a svéd szociáldemokraták is átvették. Ennek egyik jeleként az adójövedelmek részesedése a GDP-ből Svédországban messze elmaradt a többi országtól. Az 1920-as években, Svédországban ez az arány 10-12%, Németországban 15-16% volt. Igaz, hogy az adójövedelmek aránya Svédországban 1938 és 1950 között 13,9%-ról 20,9%-ra emelkedett, de az Egyesült Királyságban ugyanez az arány 1950-re elérte a 33,2%-ot (OECD, 1987).

A pénzügyi óvatosságra jellemző volt, hogy 1946-ban elfogadták az univerzális egészségügyi biztosítási rendszerről szóló törvényt, de csak 1950-es életbelépési határidővel. 1948-ban a törvény hatálybalépését elhalasztották 1951-re, és végül 1950-ben a miniszterelnök bejelentette, hogy végtelen időre elhalasztják a hatálybalépést a nehéz pénzügyi helyzet miatt.

Az általános szociális biztonság nem volt népszerű politikai téma, ha ezt az adókból kívánták finanszírozni. A svéd adózási rendszerben a jövedelemadókból származott a bevétel

többsége, és az indirekt adózással szemben széles körű idegenkedés volt tapasztalható. Ezért a svéd biztonsági rendszert túlnyomórészt adózáson kívüli forrásokból fedezték.

1953-ban például, az új egészségbiztosítási törvénynél áttörést jelentett, hogy az állam és a munkaadó fizette a költségek egynegyedét – egynegyedét, és a biztosított fizette az összeg felét.

Nyilvánvaló volt, hogy a kiterjedt jóléti állam megteremtésének politikai előfeltétele egyfelől meghatározott színvonalú adójövedelem, másfelől a finanszírozási rendszer struktúrájának megváltozása.

Ez a változás kezdődött meg a hatvanas években. Ennek során növekedett a munkáltatók hozzájárulása. Továbbá figyelmen kívül hagyták a szakszervezetek hagyományos ellenkezését az indirekt adózással szemben, és bevezették a forgalmi adót.

Ezzel megteremtették a modern közpolitika expanziójának szilárd bázisát, azaz Svédország – történelmében először – vált magas adójövedelmeket beszedő országgá. Ezen az alapon bontakozott ki a szociális rendszer juttatásainak emelkedő dinamikája, ehhez a szociáldemokraták megszerezték a dolgozó rétegek egyetértését, és a társadalmi konszenzust kialakító fórumokon eredményesen gyakoroltak nyomást a munkavállalókra.

A svéd modell megkülönböztető sajátossága a helyi és regionális önkormányzatok adóztatási joga. Ez az adóztatás is növekvő dinamikájú, de társadalmi konszenzussal alátámasztott, és ezzel párhuzamosan az önkormányzatok széles körű felelősséggel rendelkeznek a szociális juttatási rendszer fenntartásáért. Ezek az intézmények irányítják Svédország egészségügyi rendszerének jelentős részét, a gyermekek napközis felügyeletét, az időskorúak gondozását, a szabadidő tartalmas eltöltésére alkalmas intézményhálózatot, a szociális segélyezést, a köztulajdonú lakások és a lakáskedvezmények rendszerét.

Befejezésül megállapítható, hogy mind a holland mind a svéd közpolitika kiteljesedése jelentős magántőke akkumulációval kapcsolódik össze. Ez korporatív fejlődési jellegzetesség, bár szokás különbséget tenni a „liberális korporatista” Hollandia (erős tőkés vállalkozók és gyenge munkavállalók) és a „szociális korporatista” Svédország (erős tőkés vállalkozók és erős munkavállalók) között (Liphart, 1982).

Mindkét modell alapvetően a kapitalista piacgazdaság bázisán nyugszik, és azt erősíti. A két ország ellenben különbözőképpen kapcsolja össze a piacgazdaságot a közpolitikai folyamatok nem-piaci alapú szabályozásával. A piaci és a közpolitikai célok összekapcsolásának svéd modelljében az alapcél, hogy az államnak erős befolyása legyen a

piaci folyamatokra. A holland modell viszont arra összpontosít, hogy biztosítsa, szervezze, vagy éppen segítse a piaci folyamatokból való kilépést.

A svéd modellben a miatt aggódnak, hogy ne engedjék át a piaci folyamatok feletti uralmat a szabadpiaci elvek követőinek, a hollandok viszont arra törekednek, hogy a „közpolitika hangja csendes legyen” a piacon. A svéd közpolitika alaporientációja, hogy szabályozza a piaci akciók főbb jellemzőit, és beavatkozzon a piaci folyamatokba, amíg a hollandok arra összpontosítanak, hogy a közpolitikai folyamatokat kompenzáló jelleggel illesszék a piachoz.

A különbségek nem tiszták és nem abszolútak, de ugyanakkor jellegzetesek az eltérések. Azt példázzák, hogy még az egymáshoz közelálló – látszólag egymást átfedő – modern közpolitikai alakzatok között is jellegzetes eltérések vannak.

A két modern közpolitikai alakzat kiépülése ugyanis lényegileg egytípusú. Ezt a történeti modellt a szakirodalom organikus típusnak nevezi a funkcionális típussal szemben. Az organikus típus megkülönböztető sajátossága, hogy evolutív úton fejlődik ki, alapvetően belső társadalmi hordozókkal rendelkezik, és a modern közpolitika megerősödését a társadalom széles rétegeinek gazdasági megerősödése, és az erre illeszkedő intézményesedés alapozza meg.

Irodalom

HECLO, H.- MADSEN, H. (1987) Policy and Politics in Sweden. Philadelphia, PA: Temple University Press.

KATZENSTEIN, P. (1985) Small States in World Markets. Cornell University Press, Ithaca, N. Y.

LIJPHART, A. (1982) Verzuiling, pacificatie en kentering in de nederlandse politiek. Amsterdam: De Bussy.

MÖLLER, G. (1928) Trygghet och säkerhet åt Sveriges folk! Stocholm: Tiden.

OECD (1987) HISTORICAL STATISTICS. 1960-1985. OECD. PARIS.

3. KÖZPOLITIKA AZ NSZK-BAN

1945 után az NSZK-ban olyan jóléti állam és közpolitika fejlődött ki, amely középutas irányvonalként jellemezhető az USA piacgazdasági kapitalizmusához és a szociáldemokrata jóléti kapitalizmushoz viszonyítva. Ez az államiság a konzervatív, a liberális és a szociáldemokrata értékek sajátos keverékén alapult. Ennek talán legfigyelemreméltóbb jele, hogy az infláció-munkanélküliség alternatívánál biztosítani tudták a hosszú távú árstabilitást, és erre a bázisra építették a szociális szolgáltatások olyan széles körét, amely bármely jóléti állam juttatási szintjével vetekszik.

Másrészt az is kétségtelen, hogy az 1945 utáni NSZK közpolitikai profilja számos ponton különbözik a többi modern ipari országtól. Ennek oka a német történelem sajátosságaiban keresendő.

3. 1. A német közpolitika történelmi eredete

A német közpolitika, az állami szerepvállalás organikus jellegű piacgazdasági átmenetre épül. Organikus ez az átmenet azért, mert belső társadalmi erők evolutív gazdasági megerősödése készítette elő. Ugyanakkor a német történelmi út az organikus típuson belüli sajátos alakzatot jelent, mert a piaci erők hordozója nem tisztán polgári bázis volt, hanem a nemesség, a porosz junker is polgáriasodott. Így a heterogén társadalmi bázis gazdasági megerősödése állt a piacgazdaság kibontakozásának háttérében. Másfelől a német modernizáció némi fáziskéséssel követte az angol, a francia, a németalföldi és a skandináv folyamatokat.

Közismert tény, hogy Németország – Anglia és Franciaország után – fáziskéséssel lépett a kapitalista piacgazdaság kiépítésének útjára. Németország számára problémát jelentett, hogy a világkereskedelem, az ipar és a tengerhajózás feletti uralom csupán néhány nemzet kezében összpontosul. Ezért a gazdasági fellendülést, a piacgazdaság kiépítését sokoldalú állami szerepvállalással kötötték össze.

Ez a stratégiai irányvonal Friedrich List német közgazdász tanain alapult, aki Adam Smith-szel egyetértésben vallotta, hogy az átmeneti szakaszban szükség van szorgalomra, munkára, takarékosagra, intelligenciára, de ehhez hozzáteszi, hogy a folyamat elején tartó gyengébb nemzeteknél szükség van közintézményekre, törvényhozásra és kormányra is.

Friedrich Listet sokszor félreértelmezték, és a liberalizmussal szembenálló gondolkodónak tekintették. Nem volt az. A gazdasági liberalizmus Adam Smith által körvonalazott felfogását irányadónak tekintette, két kiegészítéssel: (1) a gyengébb nemzeteknek joguk van az önvédelemre, a belső piac kialakítására, egyfajta „védőernyőre”, mindaddig, amíg felerősödnek; (2) a piaci integráció mellett szükség van állami szociálpolitikai beavatkozásra, olyan társadalmi problémák kezelésére, amelyet a társadalom nehezen vagy egyáltalán nem visel el.

Ezért List nem veti el a védővámokat, de ezek – felfogása szerint – olyan nevelővámok, amelyeket fokozatosan csökkentenek olyan mértékben, ahogyan a nemzeti ipar megerősödik (Lásd erről: Friedrich List, 1841).

Másrészt az sem véletlen, hogy éppen Bismarck idején, és éppen Németországban alakul ki a szociális állam első történelmi formája, ahol az állam felelősséget vállal az iskoláztatásért, a társadalombiztosításért, a közegészségügyi rendszerért.

List a nemzeti szempontokat egyezteteti össze a gazdasági liberalizmus kiépülő félben lévő termelési rendjével. Ebben a szemléletben a védővámrendszer „természetes következménye a nemzetek ama törekvésének, hogy biztosítást nyerjenek saját fennmaradásuk vagy hatalmi fölényük számára”. Említésre méltó, hogy Kossuth Friedrich List tanainak érvényesítésére törekedett, akit személyesen is ismert.

3. 2. A modern közpolitika és az állami szerepvállalás

Tanulságos, ahogyan Németország kikerül az 1920-as évek elején, az I. világháborúban vesztes központi hatalmaknál jelentkező gazdasági válságból. Németországban, Ausztriában és Magyarországon egyaránt jelentkező problémavilágból, amelyet a hiperinfláció, a valutaleértékelés, a pénzkibocsátás bővítése jellemezett. A nehézségek háttérében részben olyan gazdasági problémák húzódtak meg, mint a gazdaság rossz hatásfokú strukturális alkalmazkodása, a fizetési mérleg hiányosságai, a nemzetközi árszintektől való eltérés.

További problémát jelentett, hogy a kormányok nem tudták összeilleszteni a bevételeket és a kiadásokat – nem utolsósorban – a háborús adósságok komoly szintje miatt. Ezt tetézte, hogy a gazdasági és pénzügyi terhek elosztásában alapvető egyetnemértés volt a különböző társadalmi rétegek között, amely kifejezésre jutott katonai puccsokban, jobb és baloldali szélsőséges felkelésekben kulminálódó társadalmi feszültségekben is.

További nehézségeket okozott, hogy a külföldi tőkebeáramlás elsősorban a rövid távú, spekulációs nyereség céljait követte, és amikor kiderült, hogy ez – minden politikai nyomás ellenére – lehetetlen, akkor a tőke-visszavonulás veszélye reális fenyegetéssé vált.

Németországra is jellemző volt, hogy az adott helyzetből néhányan hasznot húztak, de a társadalom többsége a vesztesekhez tartozott. Ebben a süllyedéssel folytatódó folyamatban végül is Németország elérte azt a mélypontot, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy – az árak bizonytalanságának és a gazdasági aktivitás rombolásának hatásait – nem ellensúlyozza néhány kisebb csoport nyeresége.

Ekkor, 1923 végén lépett színre Stresemann (előbb külügyminiszter, utána kancellár), aki kemény deflációs politika mögé szervezett támogató szociális miliőt és nemzeti összefogást. Új pénzt vezetett be (Rentenmark), amely kötelezően átváltható volt aranyra, emelte az adókat, ugyanakkor 25%-al leépítette az állami adminisztrációt, és csökkentette az állami költségeket; beavatkozott a csereárfolyamok rögzítése érdekében, és újraértékelte a Reichsbank aranytartalékát azért, hogy növekedjen a hazai valuta aranyban számított ára.

Ehhez a stabilizációs programhoz az adósságállomány nemzetközi pénzügyi rendezése kapcsolódott, és 1924-ben a Dawes-terv olyan külföldi kölcsönt biztosított, amelyet túljegyeztek, és a tőkebeáramlás – elsősorban az Egyesült Államokból – az egész évtizedben folytatódott. Nemzetközi kölcsönök érkeztek a Nemzetek Ligájától, külföldi központi jegybankoktól és New York-i bankoktól (nevezetesen az I. P. Morgan bankháztól). Ez a folyamat egyértelműen tanúsítja azt, hogy – az eseti humanitárius segélyeken túlmenően – külföldi segítség nem létezik. Olyan külföldi tőkebeáramlásról beszélhetünk csupán, amelynek belső feltételeit előbb meg kell teremteni – stratégiai ívű stabilizációs programmal és nemzeti összefogással – köztelherviselés alapon. Ez a közpolitika lényegi tartalma.

Az 1945 előtti német út egyértelműen kapitalista modernizáció volt, de – az Egyesült Államokkal és Nagy Britanniával ellentétben – az állami bürokrácia erőteljes, kezdeményező szerepet játszott a folyamatban. A német bürokrácia “felülről” irányította azt a folyamatot, amelynek során a feudális abszolutizmus állama a civil társadalom kifejlődésében érdekelt, a folyamatot erősíteni igyekvő polgári állammá alakult át. Ez vezetett oda, hogy a német államiség már a XIX. század végére kifejlesztette a jóléti állam elemeit, a 6-14 éves kötelező, kötelező állami oktatást és a kötelező társadalombiztosítási rendszert (Rimlinger, 1971; Albert, 1982; Schneider, 1982).

Az érem másik oldalán a demokrácia csak későn és erőtlenül jelentkezett a német államiságban. A XIX.-XX. századfordulóján a német állam a gazdasági felemelkedést és a szociális-jóléti szerepvállalást tekintélyelvű kormányzással és expanzív-militarista külpolitikával kapcsolta össze. A weimari köztársaság a kivétel volt, és nem a szabály. Az első komolyabb gazdasági és politikai teherpróba, az 1929/33-as világgazdasági válság a weimari köztársaságot romba is döntötte. Ezt – mint ismeretes – nemzeti szocialista uralom követte 1933 és 1945 között. Ez – egypárt rendszerű totális államiság volt, – olyan államkapitalista rendszer, amely a gazdasági vállalkozások autonómiáját korlátozta – az állam gazdaságpolitikai beavatkozásával – a beruházások, az árpolitika és a munkaerő-gazdálkodás területén egyaránt. A polgárjogok a rendszer áldozatául estek, a civil társadalom intézményeinek szabadsága megsemmisült. Végül is a nemzeti szocialista állam apokaliptikus keveréke volt az “alkotó módon dolgozó” németeknek nyújtott jólétnek, munkabiztonságnak és foglalkoztatási stabilitásnak, valamint a politikai elnyomásnak, a béke retorikával álcázott háborús készülődésnek és a rendszer ellenfelei fizikai megsemmisítésének (Neumann, 1977.).

3. 3. A közpolitika kibontakozása 1945 után

1945 előtt a nemzeti szocialista Németország – hangsúlyozottan – külön úton járt, a hivatalos ideológia a német modernizáció kivételes példaértékét állította középpontba. Mindez nemzeti tragédiához vezetett. A nemzeti szocializmus veresége után az NSZK megkezdte egy olyan nyugatnémet demokrácia kiépítését, amely – nemzeti sajátosságokkal ugyan, de – illeszkedik a többi modern ipari ország jóléti állami modelljeihez.

Németország az elvesztett világháborúból, elpusztított gazdasággal és tönkretett életfeltételekkel került ki. 1946-ban a bruttó társadalmi termék a háború előtti szint egynegyedére esett vissza. Az alapvető gazdasági szektorok, mint a szén- és az acéltermelés, az elektromosszolgáltatás, a közlekedés és a hírközlés elpusztultak és szétestek. A gazdasági kapcsolatok a primitív barter szintre estek vissza. Minden ötödik házat, illetve lakást leromboltak. Keletről – a romhalmazra – 1950-ig legalább 10 millió menekült érkezett.

A politikai rendszer a háborús vereség hatására összeomlott, és az 1945 utáni NSZK kiépülő államisága megszüntette – a különböző külső és belső kényszerhatások hatására – a német modernizáció kivételességét. A nemzeti szocialista állam eltűnt a történelem süllyesztőjében. Az államiság fő társadalmi bázisa, a porosz junkerek rétege felbomlott. Megszűnt az evangélikusok és a katolikusok között a társadalmi hasadás, és ezen a társadalmi bázison új, –

a vallásfelekezeti különbségek szempontjából neutrális – erős keresztény néppárt jutott központi szerephez.

Az összeomlás történelmi tanulságainak megvonása négy fontos intézményi változáshoz vezetett:

- a szövetségi állam megalapítása,
- két néppárt kiépítése,
- az ipari konfliktusokhoz kapcsolódó erőteljes intézményhálózat,
- és két rendkívül erős autonóm intézmény kialakítása, amelyek még a kormányzaton belül – esetleg – jelentkező autokratikus törekvések korlátozására is képesek (Bundesbank és Alkotmánybíróság) (Kocka, 1979; Katzenstein, 1987; Wildenmann, 1987.).

Nyugat-Németország ebben a helyzetben két helyreállítási modell között választhatott. Az egyik modellt a szociáldemokrata párt részesítette előnyben, és a helyreállítást a köztulajdonra és a tervgazdálkodásra kívánta építeni. A másik modell a szociális piacgazdálkodás változata volt, amely – a keresztény pártok politikája, az amerikai megszálló csapatok jóváhagyása és a tervgazdálkodás rendszerének Kelet-Németországból származó elbátortalanító hatású híreinek együttes hatására – végül is megvalósult.

A jóléti állam megalapozása tehát funkcionális úton, az állami szerepvállalás dominanciájával kezdődött, amely, azonban a jóléti állam – azaz a szociális piacgazdaság – kiépítésében a társadalom organikus erejére támaszkodott.

3. 4. Középutas irányvonalú közpolitika

Az 1945 után kiépülő NSZK államisége középutas irányvonalként jellemezhető. Ez az állami szerepvállalás egyedülálló módon kombinálta a liberális piaci orientációt az etatista jellegű állami beavatkozással. Nemcsak az infláció munkanélküliség alternatívában találta meg a középutat – esetlegesen a harmadik utat – hanem a hatékonyság-egyenlőség dilemmában is.

A politikai irányvonal eredményesnek bizonyult. 1950 és 1985 között az átlagos inflációs ráta – az OECD országok között – az NSZK-ban volt a legalacsonyabb. Sőt az 50-es években a viszonylagos árstabilitás együtt járt a munkanélküliség drámai mértékű csökkenésével. Az

alacsony inflációs ráta az 1960-1965 és az 1968-1973 közötti időszakban a teljes foglalkoztatással kapcsolódott össze. Ez egyértelműen a többi modern ipari országtól eltérő tendencia volt.

Némileg megkönnyítette ezt a különös összekapcsolódást, hogy a német szakszervezeti mozgalom – hagyományosan – nagy súlyt helyezett az árstabilitásra.

Az 1914-1923 közötti nagyfokú infláció időszaka óta a német szakszervezeti mozgalom legfőbb prioritása az infláció ellenes küzdelem volt, és ennyiben eltért a többi nyugat-európai ország szakszervezeti mozgalmától, amely toleráns volt a szerény mértékű inflációval szemben.

Végeredményben a német Szociáldemokrata Párt és a Kereszténydemokrata Párt között konszenzus jött létre, a viszonylagos árstabilitás és a teljes foglalkoztatás együttes érvényre juttatásában. Ebben a konszenzusban csak árnyalati eltérést jelentett, hogy a szociáldemokraták inkább figyeltek a teljes foglalkoztatás megőrzésére, míg a kereszténydemokraták az alacsony inflációs ráta fenntartására törekedtek.

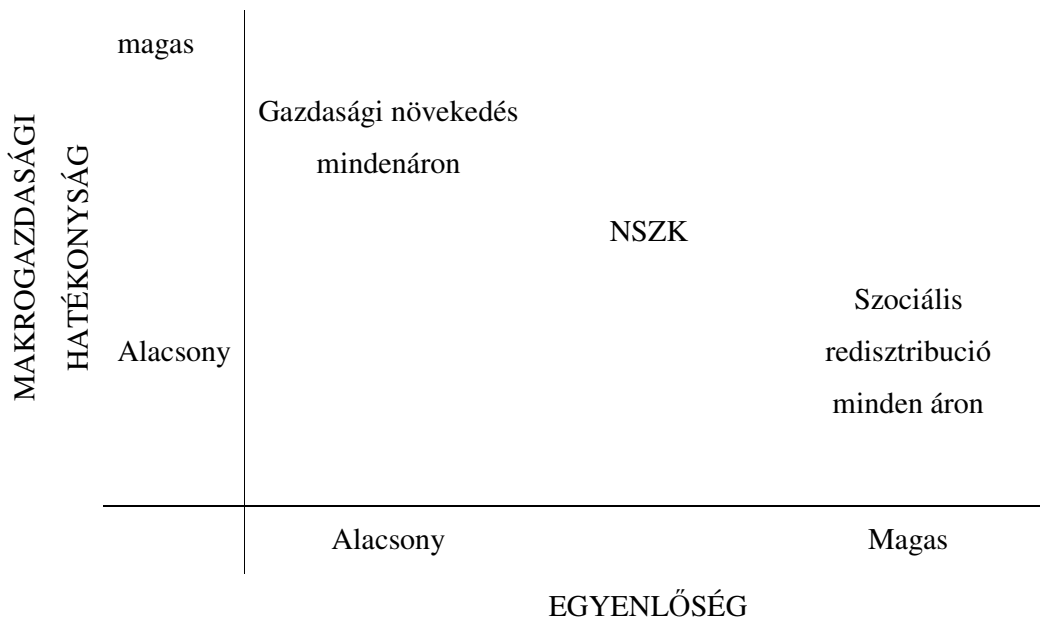
Az árstabilitás a liberális szemlélet alapkövetelménye, amely a liberális politikai irányvonalban általában tömeges munkanélküliséggel kapcsolódik össze. Az NSZK-ban a két néppárt közötti konszenzus odavezetett, hogy – a hagyományosan, az alacsony inflációs ráta fenntartása iránt elkötelezett Svájctól, és az Egyesült Államoktól eltérően – az NSZK az inflációs nyomásnak történő ellenállás politikáját egybeépítette egy, a hatékonyság-egyenlőség dilemmájára adott szociálreformista válasszal.

Az NSZK minden 1945 utáni kormánya erősen és egyértelműen elkötelezett egyfelől a gazdasági hatékonyság fenntartása irányába, amit a GDP növekedésével és a termelékenység emelkedésével mér, másfelől az átfogó szociális biztonság és az oktatás, valamint a jövedelemszerzés egyenlő esélyeinek biztosítása irányába, amelyet szociális indikátorokkal mér. Sőt, folyamatosan kiemelkedő hangsúlyt helyez a munkásrészvétel különböző formáinak biztosítására a termeléssel és a gazdasággal kapcsolatos döntésekben. Az NSZK közpolitikájában nem mindenáron erőltetik a gazdasági növekedést, hanem már a gazdasági növekedés motiválásában keresnek megoldásokat a munka és a tőke közötti elosztási konfliktusokra. Így az NSZK-ban a szociális kiadások százalékos aránya a GDP-n belül az 50-es években a legmagasabb volt valamennyi OECD ország között, és a 70-es évek, valamint a 80-as évek elején történt “megvágások” ellenére viszonylagosan magas arányú maradt.

Ebből is látható, hogy rendkívül magas – mind történetileg, mind a nemzetközi összehasonlításban – az a mérték, amely az NSZK kormányzatának beavatkozását jellemzi a gazdasági életbe az elosztási, valamint a redistribúciós folyamatokba. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a szociális juttatások döntően transzfer típusúak, és az állami tulajdon, valamint a természetbeni juttatások aránya viszonylag csekély a többi modern országhoz viszonyítva. Sőt, a szociális kiadások jelentős részét a munkavállalók és a munkaadók társadalombiztosítási hozzájárulásából finanszírozzák. Ez egyértelműen a konzervatív reformizmus tünete.

Ez a politikai irányvonal lényegében olyan történelmi kompromisszum eredménye, amelyet liberális polgári törekvések, elsősorban a katolikus háttérű, konzervatív reformizmus és a szociáldemokrata mozgalmak kötöttek. Ennek eredménye az a középút, amely egyfelől a svéd típusú – legalábbis 1976-ig fennálló – szociáldemokrata hegemonia és a vegyes gazdasági szemléletű Egyesült Államok között fennáll. Ezt a középutat az alábbi táblázatok szemléltetik:





A táblázatok világosan mutatják, hogy az NSZK mindkét viszonyítási rendszerben egyedülálló helyet foglal el. Hozzá kell tennünk, hogy az NSZK állami szerepvállalása még más szempontból is sajátos.

A viszonylagos árstabilitással az NSZK állami szerepvállalása a polgári-liberális Svájcéhoz és az Egyesült Államokéhoz hasonlított, de ezekben az országokban a kormányzat viszonylag kisméretű, és a redistribúciós típusú állami beavatkozás alacsonyfokú és szelektív, ami viszont nem mondható el az NSZK-ról. Ugyanakkor az NSZK állami szerepvállalása a nagymérvű redistribúciós állami beavatkozáson túlmenően nem mutatott hasonlóságot a stagflációs országok (Franciaország, Olaszország) közpolitikájával sem, mert ott az inflációs ráta magas, és a munkanélküliség, pedig tömeges. A szociáldemokrata orientációjú országok (Svédországok, Ausztria) állami szerepvállalásától, pedig az volt az alapvető eltérés, hogy az NSZK-ban a teljes foglalkoztatás vállalása, nem fordította szembe a gazdasági hatékonyságot a szociális egyenlőséggel.

Összefoglalva megállapítható, hogy az NSZK középutas közpolitikai modellje nemcsak abban az értelemben az, hogy összeegyezteti a viszonylagos árstabilitást a teljes foglalkoztatással, hanem képes egyensúlyt tartani a makrogazdasági hatékonyság és a szociális egyenlőség között, szemben a minden áron gazdasági növekedésre törekvő, és a minden áron szociális szempontú redistribúciót szorgalmazó szélsőségekkel. Az állami

szerepvállalás lényegében transzfer típusú kötelezettségekből áll, amellyel sikerült elkerülni a szociális gondoskodás természetbeni juttatáson alapuló modell és a laissez-faire orientáció szélsőségeit. Olyan indikátorok is a középutas irányvonal meglétét bizonyítják, mint a beruházás és a fogyasztás aránya, a társadalmi rétegek közötti egyenlőtlenségek mértéke. Bizonyos értelemben ez a modell egy jobboldali gazdaságpolitika és egy baloldali társadalompolitika kombinációjának tekinthető

3. 5. A középutas irányvonal meghatározó tényezői

A német állami szerepvállalás és közpolitika középutas jellegének hátterében több tényező húzódik meg.

Az első ok, hogy a német piacgazdaság kiépülésében az állam által vezérelt gazdasági fejlődésnek olyan történelmi hagyománya van, amely az egész folyamat természetét alapvetően befolyásolta. Lényegileg az állami beavatkozás gyakorlata a német gazdasági élet minden jelentős részét átfogta. A XIX. század második felében, Németországban volt a legnagyobb az állam gazdaságpolitikai szerepvállalása a kapitalista piacgazdaság kifejlesztésében. Ez kifejezésre jutott a tőkeakkumuláció folyamatának irányításában, támogatásában és védelmében, az állam nagyfokú tőkerészesedésében. A wilhelminus Németország Franciaországgal, az Egyesült Királysággal és Olaszországgal együtt a legnagyobb közkiadású országok közé tartozott. Mindezt Németországban a törvényi és szabályozási feltételek is biztosították (Flora, 1983; Conze-Lepsius, 1983).

A politikai rendszerek változásától függetlenül a gazdaság nagyfokú politikai irányítása a német történelem fejlődési sajátossága maradt. Különbség abban volt, hogy az állam mire helyezte a hangsúlyt: az irányításra, a szervezésre, az elosztásra, avagy a visszaosztásra.

Még a Harmadik Birodalom bukása után is, amikor az NSZK politikai elitje megszüntette az állami beavatkozási formákat, leváltotta a nemzeti szocialista uralomban részes állami köztisztviselőket, sokszor megmaradt a bürokratikus folytonosság a gazdasági és társadalmi folyamatok állami menedzselésében.

A középutasság második oka a konzervatív-reformista jóléti állam történelmi hagyománya, amely a bismarckiánus állami szerepvállalással kezdődött (Dahrendorf, 1968, 44-48. old.).

Közismert, hogy Németország a múlt század 80-as éveiben – a kötelező társadalombiztosítási rendszerrel – először rakta le a jóléti állam tartópilléreit, amely biztosítást jelentett az öregség, a szegénység, az állandó munkaképtelenség, a betegség és az üzemi sérülések esetében. Ismert az is, hogy a császári Németországot paternalista motívumok vezérelték a reformok megvalósításában, amelyet összekapcsoltak a munkáspártok és a szakszervezeti mozgalmak elnyomásával. Legitimálni kívánták a rendszert azzal, hogy a munkásosztályt elidegenítik a szervezett munkásmozgalomtól. Az azonban kevésbé ismert, hogy ezeknek a reformoknak a társadalom megosztása is célja volt. A szociális biztonsági juttatások szintje ugyanis összefüggött a biztosított személy társadalmi-gazdasági státuszával és azzal a jövedelemszinttel, amelyet a piacgazdaságban elért. Sőt nemcsak reprodukálta, hanem meg is erősítette azokat a különbségeket, amelyek a kékgallérosok, a fehérgallérosok és a köztisztviselők között fennálltak.

A német szociálpolitika tehát reprodukálta a piac által létrehozott szociális egyenlőtlenségeket, és hozzájárult egyfajta státusz differenciálódáshoz a munkavállalók körében, amely egyedülálló a modern ipari országokban. Talán hasonló jelenségnek az angol munkásarisztokrácia kialakulása tekinthető, amely azonban az állami szociálpolitikától függetlenül ment végbe (Kocka, 1983).

Tény azonban, hogy Németország még az 1920-as években is a legnagyobb kiadású társadalombiztosítási rendszert működtette, amely a költségek legnagyobb részét fedezte.

A középutasság harmadik oka a liberalizmus sajátos történelmi útjában keresendő. A piacgazdaság kiépülésének kezdetén Friedrich List – Adam Smith tanaival szemben – a liberalizmus sajátosan német változatát fejlesztette ki, amely nem elvi okokból, hanem a sajátos társadalmi-történeti feltételek következtében az angolszász típusú liberalizmus gyakorlati érvényesítését ugyan elutasította, de perspektivikusan – a német társadalom és állam felerősödése után – érvényesítendőnek tartotta a liberális gondolkört.

A XIX. század folyamán, 1850 és 1870 között a német történelemben a liberalizmus csak rövid ideig, epizódszerűen befolyásolta a politikai életet. Csak a nemzeti szocializmus bukása eredményezte a politikai és a gazdasági liberalizmus újrafelfedezését. Ezt az angol és amerikai megszálló erők erőteljesen támogatták.

Azonban a kibontakozó gazdasági liberalizmus stabil államháztartási orientációval párosult. Ennek hátterében olyan traumatikus jellegű társadalmi érzület állt, amelyet az 1923-as, és az 1945 utáni hiperinfláció társadalmi tapasztalata alakított ki. Ez a magyarázata annak,

hogy 1945 óta olyan politikai intézkedés, amely veszélyeztette az államháztartás egyensúlyát, azonnal kiváltotta a német választópolgár büntető jellegű reakcióját. Az inflációs ráta mértéke az a mérőszám a német választópolgár szemében, amelyen a kormányzat gazdasági teljesítménye megmérettetésre kerül. Ezért – pártállástól függetlenül – minden német kormányzat számára első fokú kényszer az árstabilitást biztosító politika kialakítása (Katona, 1971).

Vagyis amíg a többi országban a viszonylagos árstabilitás a polgári-liberális közpolitika ismérve, addig Németországban – ez éppen ellenkezőleg – széles körű népi nyomás következménye.

A középutasság negyedik történelmi oka az volt, hogy 1945 után az NSZK-ban olyan politikai erők kerültek hatalomra, amelyek minden politikai szélsőséget elutasítottak. Elutasították a Kelet-Németországban érvényesülő szélsőséges irányvonalat, a tervezést, a piactalan gazdaságot és az államosítást is.

A közpolitika középutas jellegét – a történelmi okokon túlmenően – a német politikai rendszer 1945 után kialakult sajátosságai is magyarázzák.

Az NSZK politikai rendszere – az 50-es években – többpártrendszer volt, amelynél két, olyan nagy néppárt típusú politikai párt került a parlamentbe, amelyeket heterogén társadalmi csoportokból álló társadalmi bázis támogatott. A CDU és a CSU olyan középközép pozíciójú pártokká fejlődtek, amelyek irányvonala független volt a vallásfelekezeti hovatartozástól, és pragmatikus, konzervatív-reformista, néhol populisták karakterrel rendelkeztek. A Szociáldemokrata Párt viszont, olyan középközép pozíciót foglalt el, amely reformista volt, és munkavállalói orientációt képviselt. Még a liberális, polgári Szabaddemokrata Párt került be – kis pártként – a német parlamentbe.

1945 után – először – a német politikai élet erővonalainak súlypontja nem a Szociáldemokrata Párton belül húzódott, mint Svédországban. Ez a súlypont – valahol – a nem szociáldemokrata politikai mezőben helyezkedett el, és a Szociáldemokrata Párt a szakszervezetekkel együtt volt képes csak betölteni a jelentős politikai ellensúly szerepét.

Ugyanakkor a politikai élet súlypontjának jobbközépen történő elhelyezkedését, vagyis a balközép erők viszonylagos gyengeségét ellensúlyozta az a tény, hogy a baloldali erőket egységes politikai kohézió tartotta össze, amíg a jobbközép erők egységes politikai kohéziója hiányzott. Az egységes balközép kohéziót – a 70-es években – a Zöld Párt fellépése bontotta meg.

Tehát a német politikai rendszerben az erők “középre húztak”. Ezt a hatást még fokozta, hogy a jobbközépen elhelyezkedő – kis párt – Szabaddemokraták, mind szövetségi, mind állami szinten hol a kereszténydemokratákkal, hol a szociáldemokratákkal léptek koalícióra. A Szabaddemokraták rendkívül ügyesen használták ki közbülső politikai helyzetüket, és ez magyarázza, hogy – 1945 óta – a kormányzatban eltöltött idejük a leghosszabb.

További kiegyensúlyozó tényező, hogy az egyes szövetségi államokban a kormányzatok párt-meghatározottsága és karaktere rendkívül változatos volt. Általánosan elmondható, hogy – a különböző szövetségi államok szintjén – a szövetségi parlament ellenzéki pártja mindenkor jelentős kormányzati erőt képviselt. Így volt ez a szociáldemokraták és a kereszténydemokraták esetében egyaránt. Talán a legélesebb különbség a hetvenes években alakult ki, amikor az szövetségi szinten kormányzó szabaddemokrata-szociáldemokrata kormányzattal – a kereszténydemokraták és a keresztényszocialisták által kormányzott – szövetségi államok többsége szemben állt. A legfőbb tanulság, hogy a német politikai rendszerben nem szabad lebecsülni a politikai ellenzék szerepét, és nem szabad túlbecsülni a kormányzó politikai erők manőverezési lehetőségeit.

A német politikai rendszer “középre tartásának” további tényezője, hogy a politikai rendszert sohasem jellemezte egyetlen párt dominanciája. 1945 óta nem érvényesült a parlamenti váltógazdálkodás sem. Mindig pártkoalíciók kormányoznak, és alternativitás legfeljebb a koalíciók jobbközép, illetve balközép karaktere között érvényesül.

Az elmúlt évtizedekben nagyon érdekesen változott a nagy néppártok társadalmi bázisa. A lényegi tendencia az, hogy a két néppárt bázisa közötti különbség jelentősen mérséklődött. Jelentős társadalmi rétegeknél egyik irányban sem érvényesül választási preferencia. A kereszténydemokratákra szavaznak a farmerek, a vállalkozók, az idős középosztálybeliek és a fehérgallérosok felsőrétege. A szociáldemokratákra szavaznak a szakszervezeti tagok és azok, akiknek a vallásos kötődése gyenge. A keresztényszocialistákat, pedig a bajor munkások széles csoportjai is támogatják.

A szabaddemokraták nem kötődnek a szakszervezetekhez, erőteljesen szekularizáltak, és csak marginálisan kötődnek az állami bürokráciához és azokhoz a rétegekhez, amelyek a szociális juttatások haszonélvezői. Ideológiájuk jellegzetes felső-középosztályi ideológia, amely mélységesen hisz a versenypiac jótékony gazdasági és társadalmi hatásában.

Amikor azonban koalíciót formálnak, akkor mind a jobbközép, mind a balközép koalíciót az jellemzi, hogy olyan kormánypolitikát folytatnak, amely mögé széles körű társadalmi

támogatás szervezhető. Politikai programjaik olyan érdekegyesítő programok, amelyek széles körben egyesítik a különböző társadalmi csoportok érdekeit, azaz megtalálják azokat a közös érdekelvűleteket, amelyek bázisán a kétkezi munkások, a fehérköpenyes alkalmazotti csoportok, a régi és új középosztályok, a vállalkozók és a szociális támogatások haszonélvezői között politikai egység hozható létre.

3. 6. A német közpolitika és a német jóléti állam

Hol helyezhető el a német modell a jóléti államok különböző típusai között? Ismeretes, hogy – 1945 után – a modern ipari világban általános tendenciává vált a jóléti állam kifejlődése. Az általános tendencián belül lényeges eltérések tapasztalhatók, amelyek alapján elkülöníthetők a jóléti államok különböző típusai.

Az angolszász olyan jóléti államnak nevezhető, amelyben a szociális szolgáltatások átfogó intézményrendszerek alakjában jelennek meg. Ez a típus nem ismeri az univerzalitás elvén nyugvó szociális állampolgár fogalmát.

A skandináv típusú jóléti államban az alapprioritás az, hogy mindenkinek joga van a munkához. A jövedelemkompenzáló stratégiák szerepe másodlagos, vagyis a szociális ellátás döntően nem pénzformában jelentkezik, hanem – univerzális szemlélet alapján – államilag szervezett szolgáltatásként. A skandináv modellben az állam pozitív integrációt érvényesít, autonóm társadalmi célok alapján szervezi a szociális juttatásokat. (Ennek ellentéte a negatív integráció, amikor a szociális szolgáltatások mértékét és módját a gazdasági követelmények szabják meg.)

Külön típus a dél-európai országokban létrejött ún. „kezdetleges jóléti állam”. Ennek alapvető jellemzője, hogy a többenél alacsonyabb színvonalú gazdasági és teljesítmény sztenderdeken alapul, ezért a szociális ellátások szintje is alacsonyabb. Ezek a többnyire katolikus tradíciójú országok a szociális biztonságot tekintik alapvető prioritásnak.

Ebben a tipológiában sajátos helyet foglal el a bismarckiánus hagyományokon nyugvó szociális piacgazdasági modell, amelyet az NSZK fejlesztett ki. Ez olyan komplex gazdálkodási és elosztási rendszer, amely sajátosan német megoldás a gazdasági és társadalmi szükségletek összehangolására.

A szociális piacgazdaság lényege, hogy a társadalmi biztonság komplex, teljes körű rendszerét állítják fel (ez önmagában egy klasszikus szocialista alapcél érvényesítése lenne),

de ezt a rendszert működőképes piaci versenyrendszer alapján építik ki. Vagyis a gazdaságban versenyrendszer érvényesül, és a piaci rendszert az állami redisztribúció nem zavarhatja meg. Ha viszont az állami redisztribúció piackonform formában történik, vagyis a társadalmi biztonság megteremtésében piackonform eszközöket alkalmaznak, akkor – és csakis akkor – nincs olyan kritikus pontja az állami redisztribúciónak, azaz jövedelemeltérítés mértékének, mint a jóléti állam többi típusánál.

Ez a közpolitika tulajdonképpen nem a jóléti állam egyik típusa, hanem egészen eredeti modell, amely a szabad versenyű kapitalizmust elegyíti szociális biztonsági követelményekkel.

A modell elméleti háttérében konzervatív, liberális és szociáldemokrata elemeket találunk, vagyis az ideológiai alapok eklektikusak. Ez pragmatikus követelményeknek alárendelt eklekticizmus. Elméleti forrását a német liberalizmus, Walter Eucken nevével fémjelzett változatában találjuk meg. Ez olyan neoliberális szemlélet, amely elutasítja a klasszikus liberalizmust (Ludwig von Mises), amely szerint az állami, jóléti célú redisztribúció nem egyeztethető össze a liberalizmussal. A szociális piacgazdaság modellje olyan intézményesített jóléti állam, amely elutasítja a teljes foglalkoztatást. A munkából való kilépést, nem, pedig a belépést finanszírozza, és erre ráépítve, különböző kompenzációs stratégiákkal biztosítja teljes körűen a társadalmi biztonsághoz való jogot. Az egész állami beavatkozási rendszert viszont piaci erők működtetik, így nem csoda, hogy a német közpolitika az infláció-munkanélküliség klasszikus dilemmájában – a skandináv modellel ellentétben – az árstabilitás és nem a teljes foglalkoztatás oldalára állt.

Így egyszerre működtet versenyképes gazdaságot (árstabilitás érvényesítésével), és képes a munkanélküliség társadalmilag elfogadható kezelésére is. Ezt csak Japán tudta elérni a NSZK-n kívül, mert különben a teljes foglalkoztatást biztosító országok (például Svédország) nehezen tudták megőrizni a gazdasági versenyképességet és az árstabilitást. Másik oldalról viszont az árstabilitást biztosító országok (például az Egyesült Államok) nem tudták kezelni társadalmilag elfogadható módon a munkanélküliséget.

Az NSZK-ban mindkét néppárt – a kereszténydemokrata – keresztényszocialista és a szociáldemokrata – egyaránt elfogadta a szociális piacgazdaság alapprioritásait. Ezen az alapon olyan erős jóléti államot fejlesztettek ki, – amely független a pillanatnyi pártpolitikai erőviszonyoktól –, és a piacorientált liberális politika és az etatista jellegű politikai intézkedések egyedülállóan sajátos kombinációját valósítja meg.

Ebben a modellben a szociális kiadások aránya magas, mégis érvényesül a gazdasági produktivitás. A többi modell eltér ettől. Svédországban magas a szociális kiadások aránya, viszont csökken a produktivitás. Az Egyesült Államokban a növekvő tendencia ellenére a szociális kiadások aránya viszonylag alacsony, és emellett jelentkeznek produktivitási gondok. Japánban magas a produktivitás, a szociális kiadások aránya viszont alacsony.

A szociális piacgazdaság német modellje sajátos történelmi körülmények között alakult ki, és az elmúlt évtizedekben többszörösen kiállta a történelmi kihívás próbáját is. Modellként azonban nem vehető át, de bevezetésének és működtetésének tapasztalatai kimeríthetetlen kincsbányát jelentenek mindazoknak, akik Kelet- és Közép-Európában – stratégiai ívű és méretű – megoldásokat keresnek a súlyos gazdasági és szociális problémák megoldására. Ezeknek a tapasztalatoknak a tanulmányozása megkerülhetetlen kötelezettség minden olyan politikai erő számára, amely a társadalmi felelősséget vállalva cselekszik.

3. 7. A német reformok sajátos kiindulópontja

A német reformfolyamat kiindulópontjában jellegzetesen eltér a brittől. Amíg Nagy Britanniában a reformfolyamatot a politikusok kezdeményezték, és „felülről-lefelé” vezették be, addig a német reformfolyamatot a vezető köztisztviselők kezdeményezték, méghozzá a közigazgatás helyi szintjein. A szakirodalomban ezért ezt „alulról felfelé” irányuló forradalomnak is nevezik, mert az 1990-es évek elején semmiféle reformkezdeményezés nem indult központi szintről. Néhány szövetségi állam ugyan mutatott némi érdeklődést a helyi közigazgatási reformok iránt, azonban a folyamatok igazi megújítói a helyi önkormányzatok voltak (Klages-Löffler, 1996, 134 old.).

A vezetési irányítási folyamatokban a helyi önkormányzatok lényegi változtatásokat hajtottak végre, amelyet új irányítási modellnek (Neue Steuerungsmodell) neveztek. Az új irányítási modell – amelynek felépítéséhez néhány német szövetségi állam is hozzákezdett – legfőbb jellemzői a következők voltak:

- eredményorientált költségvetés készítés,
- a közigazgatási termékek költség kalkulációja,
- kereskedelmi számvitel bevezetése,
- decentralizált erőforrás felhasználási elszámoltathatóság,
- indikátorok meghatározása minőségi szttenderdek számára,

- vevő orientáltság,
- külső erőforrás bevonás, kisserződés és privatizáció,
- nyitottság a verseny irányába.

Ugyanakkor eltérés mutatkozott az egykori NSZK és NDK, vagyis Németország nyugati és keleti része között. Az egykori NDK közszektorának átalakítása az alapvető állami funkciók változásához illeszkedett, és drámai részletekben is bővelkedett. Így a sajátos feltételek és problémák megoldásának szükségessége miatt a reformfolyamatok keleten nem indultak be. A közszektor átalakítása-modernizálása az egykori NDK-ban függött az alapvető állami funkciók átalakításától, amely átmenetet jelentett:

- a holisztikus tervező funkciótól a piacgazdasági keretmeghatározó-kiegyensúlyozó funkció felé,
- a politikai káderigazgatási rendszertől a szakképzettségen nyugvó köztisztviselői állomány felé,
- az államhatalom központosításától a hatalmi ágak horizontális és vertikális elválasztása felé,
- és a pártirányítás elvétől a jogszerű, jogkövető köztisztviselői magatartás felé.

A helyi közigazgatás átalakítása elsősorban a finanszírozási kényszerek miatt vált szükségessé. Így Németországban az a sajátos helyzet alakult ki a kilencvenes évek elején, hogy miközben az egykori NSZK-ban a helyi önkormányzatok új irányítási modell kialakítását kezdték meg, addig az egykori NDK-ban a hagyományos weberi közigazgatást hozták létre helyi szinten (Klages-Löffler, i.m. 137-141. old.).

Nyugaton a modernizációs nyomás a helyi közigazgatás szintjéről indult a szövetségi államokon keresztül a központi államszervezet irányába. A központi államszervezet fáziskésése érthető, hiszen sajátos történelmi körülmények között Németország újraegyesítése került napirendre, és ezt „felülről-lefelé” közelítéssel kellett megvalósítani.

Ugyanakkor ez olyan sajátos dualitást eredményezett, amelyben a „felülről-lefelé” (top-down) közelítés központi szinten párhuzamosan működött az „alulról-felfelé” (bottom-up) közelítéssel az egykori NSZK helyi önkormányzataiban.

3. 8. A német reformfolyamatok jellegzetességei

A német reformfolyamatok inkább a fenntartási – megőrzési – modernizációs típusba tartoznak, mint a piacosítási – minimalizálási típusba (Derlien, 1998). A német reformpálya másik jellegzetessége a fokozatosság, azaz az intézményi keretek állandó rugalmassága, az eruptív jellegű, alapokat átható változások helyett (Benz-Götz, 1996, 5. old.). A harmadik jellegzetesség, hogy a reform során alapvetően saját rendszerük javítására törekedtek, és kevésbé más országok innovációinak átvételére (König, 1997).

Ez alól éppen a helyi közigazgatási szint jelentett kivételt, de csak a kiindulópontban. A reformokat a „Helyi Önkormányzati Ügynökség a Közigazgatási Eljárások Egyszerűsítésére” (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung; KGSt) kezdeményezte. A KGSt kezdeményezése a holland Tilburg városának modelljét követte. Ezt nevezték „új irányítási modellnek” („Neue Steuerungsmodell”), amelynek a korábbiakban felsoroltakon túl, további jellegzetességei a következők voltak:

- a politika és a közigazgatás felelősségének egyértelmű elválasztása,
- a szerződéses menedzsment rendszere,
- integrált osztályok a közigazgatásban,
- az output orientáció hangsúlyozása (Klages-Löffler i.m. 135. old).

A reformok indítéka az a növekvő elégedetlenség volt, amelyet a közszolgáltatások gyorsaságával, pontosságával és minőségével kapcsolatban az állampolgárok, a politikusok és még náluk is erősebben maguk a köztisztviselők éreztek és kifejeztek. Ezt a helyzetet Gerhard Banner, a német reformmozgalom egyik vezetője „szervezett felelőtlenségnek” nevezte.

A problémák megoldásánál kezdettől fogva elutasították azt a neoliberális elgondolást, amely az állami tevékenységek és szolgáltatások redukálásában látta a kivezető utat. Kezdetől fogva azt állították, hogy javítani kell a közszektor irányítási mechanizmusait, és a közigazgatás belső szervezeti rendszerét kell modernizálni.

Élesen bírálták Max Weber elméletének ideáltípusizálásán nyugvó hagyományos közigazgatási modellt. Az elemző értékelés során arra a következtetésre jutottak, hogy a modell számos alapvető hiányossággal rendelkezik, amelyek közül a következők emelhetők ki:

- hatékonysági hiányosság, amelyet az állandó és hatékony eszközfelhasználásra történő ösztönzés korlátai okoznak,

- stratégiai hiányosság, amelyet a világos, középtávú fejlesztési célok és prioritások meghatározásának elmulasztása okoz,
- vezetési-szervezési hiányosság, amelyet a teljesítményjavításra, a strukturális alkalmazkodásra, az erőforrások tartalékolására és a szolgáltatások keresleti változásához történő alkalmazkodásra kényszerítő eszközök hiánya okoz,
- attraktivitási hiányosság, amely a közszektor csökkenő vonzerejében nyilvánul meg az elkötelezett és teljesítő képes köztisztviselők irányába; valamint az innovációs és kreatív képességek alacsony színvonalú felhasználásában fejeződik ki,
- legitimitási hiányosság, amely megnyilvánult abban, hogy:
 - képtelenek voltak bizonyítani, hogy a közszolgáltatások „megérik az érték adott pénzt”,
 - a közszolgáltatások minőségét, célorientáltságának pontosságát és hatékonyságát nem mérték folyamatosan,
 - és mindennek következménye a nyilvánosság előtti elismertség hanyatlása volt. (l. részletesen KGST 5/1993).

3. 9. Az új modell lényege

Az átfogó kritika alapján a bürokratikus és centralisztikus irányítási modellel a reform modellt állították szembe, amely eredményorientált és decentralizált. Az új irányítási modell nem új elméleti alapokon nyugvó koncepció, hanem egyszerűen a korábbi, hagyományos modell ellenképe. A két modell ellentéte a következő ábrán – ismérvek felsorolásával – szemléletesen is kifejezhető:

<i>bürokratikus és központosított irányítás</i>	<i>eredményorientált és decentralizált irányítás</i>
- irányítás inputokon keresztül (szabályok és erőforrások)	- cél- és eredményorientált irányítás (termékirányítás)
- állandó beavatkozás a mindennapi hivatali munkába (túlrészletezett irányítás)	- távolsági irányítás, célokon keresztüli irányítás

– szertelen centralizmus	– decentralizált egységek önirányítása (a szabályok körében maradó irányítás)
– szervezett felelőtlenség (a közügyek intézésének és az erőforrások feletti rendelkezésnek a felelősség szintjén történő elválasztása)	– fokozatokra osztott messzemenőig delegált eredményorientált felelősség (az ügyintézés és az erőforrás gazdálkodás egységes felelőssége)
– túlhajtott munkamegosztás és specializáció	– a fragmentált feladatvégzés újra-integrálása (az folyamat optimalizálása)
– a közigazgatási folyamatok belső követelményeire történő orientáció	– állampolgári és fogyasztói orientáció
– orientálás a munkavégzés rendszerességére	– átfogó minőségorientáció
– elzárkózás a piaci nyomás elől természetes és mesterséges monopóliumok	– piaci orientáció és verseny
– a saját munkabeállítódás központba állítása (túlzott vertikális és horizontális integráció)	– a lényegi jogosultságokra történő összpontosítás (teljesítményirányítás, a teljesítménykövetelmények növelése)
– kameralisztikus államháztartás	– költségek és teljesítmények átláthatósága (költség- és teljesítmény elszámolás)
– formális jogi, személyzeti irányítás	– emberi erőforrás gazdálkodás (a teljesítményösztönzők, a vezetés és a személyi állomány fejlesztése)

Az összehasonlítás legfőbb következtetése, hogy a német reformok – az angolszászhoz hasonlóan – radikális változásokat eredményeztek, vagyis a német reformpálya a brit reformpályával egyenértékű alternatíva. A fenntartási-megőrzési mozzanat és az

inkrementalitás, a lépésről-lépésre haladó, fokozatosan egymásra építkező stratégia ugyanúgy a hagyományos közigazgatás teljes körű megújulását eredményezte.

Ugyanakkor nyilvánvaló az eltérés az ideológiai háttérben. Nemcsak abban, hogy a németek a minimalizálási stratégiát diametriálisan elutasítják (Jann, 2001), hanem abban is, hogy a privatizációval szemben kezdettől fogva a közintézmények, a civil szervezetek és magánvállalkozások partnerségi viszonyát ösztönözték és támogatták. További eltérés, hogy az angolszász országokban a menedzsment reformokat, az új közintézményi menedzsment mozgalmat külső menedzsment tanácsadók és politikai agytrösztök javasolták, míg Németországban a mozgalom a helyi köztisztviselők kezdeményezése volt.

3. 10. Az új modell kritériumai

Ha a német reform jellemzőit közelebbről is szemügyre vesszük, akkor három lényegi kritérium rendelkezik elsődleges prioritással:

- vállalkozásszerű, decentralizált vezetési- és szervezési struktúra felépítése,
- a kimeneti irányítás (output control), ami olyan eszközrendszer kifejlesztését jelenti, amely teljesítményorientáltan irányítja a közigazgatást,
- az új struktúra aktivizálása versennyel és fogyasztóorientáltsággal.

A fő prioritások tartalma részletekben kibontva a következő fő mozzanatokra tagolódik.

A decentralizált vezetési-szervezési struktúra esetében az eszközök a következők:

- A szerződéses menedzsment és a feladatkörök világos elhatárolása. A szerződéses menedzsment olyan irányítási-tervezési és controlling eszköz, amelynél egy szervezet vagy adott szervezeti egység vezetése szerződést köt (megbeszélés útján) a szervezet egy hierarchikusan alacsonyabb szinten alkalmazásban levő köztisztviselőivel az elérendő teljesítményről, az ahhoz rendelkezésre álló eszközökről és a teljesítés jelentésének módjáról és az esetleges eltérésekről. Ezeken a megbeszéléseken a politika és az irányítás feladatai világosan elkülönítésre kerülnek a politikai vezetés, a szakmai vezetés és egy-egy szervezeti egység között abban, hogy melyik félnek milyen részfeladatokat kell megoldani.
- A szervezet felelősségi köreinek decentralizálása. A szerződéses menedzsment alapcélja, hogy az egyes szakterületek, osztályok és főosztályok figyelmét és

érdekeltségét a teljesítményhez, az elérendő eredményhez kapcsolja. Annak érdekében, hogy a világosan meghatározott célokat elérjék az egyes főosztályok, osztályok cselekvési autonómiát, cselekvési „játékteret” igényelnek. Ezért szükséges a decentralizált felelősség az erőforrások felhasználásában (pénz, pozíciók, személyi állomány, dologi feltételek). Vagyis a felelősséget ténylegesen át kell adni az alsóbb szinteknek. A cselekvési játékteret központilag meghatározott keretfeltételek szabályozzák, amely lehetővé teszi, hogy az erőforrásokkal – az adott keretek között – szabadon gazdálkodhassanak, egymás között cseréljék őket, átcsoportosításokat hajtsanak végre, vagy éppen átvigyük a maradványt a következő költségvetési évre. A decentralizált felelősséghez kapcsolódik a köztisztviselő személyes felelőssége az eredményért, és ha ez a kapcsolódás létrejön, akkor ezt az összekapcsolt felelősséget a közintézménynek közvetlenül a lakossággal érintkező szintjére, azaz a legalsóbb szintre is telepítik. A decentralizálás szervezeti eredményeként a közintézmény egy konszernhez hasonló belső felépítéshez jut el, amelyben az egyes szakterületek eredményorientált, önálló szervezeti egységként funkcionálnak.

- A központi irányítási és controlling szemléletű ellenőrzés területén szükséges előfeltétel, hogy az ily módon autonomizált és önirányító szakterületek ne legyenek teljesen önállóak, azaz a mindenki által ismert és elismert keretfeltételek, és a vállalt teljesítmények betartásáról egy központi irányítási egység gondoskodjon. Ez jelentheti például a szakmai tervek koordinációját az egyes szakterületek teljesítményeinek elemzését és felülvizsgálatát, menet közbeni indikációt a controlling szemléletű ellenőrzés alapján.

A szervezeti előfeltételek mellett a közintézményi reformok második fő jellemzője, a szervezet irányításának új eszközrendszere, amelyet „kimenet irányításnak” avagy „output irányításnak” neveznek. Az output irányítás fő mozzanatai a következők:

- A termékorientáció, amelynek kiindulópontja az a meggyőződés, hogy a hatékony szervezeti irányításnak nem az inputokra (forrásokra), hanem a teljesítmény oldalra, a kimeneti oldalra kell összpontosítania. A helyi önkormányzatok szövetsége meghatározta a közintézményi termék fogalmát. Eszerint a közintézményi szervezet megszámlálhatatlanul sokféle tevékenységét olyan tevékenységcsomagba kell összefoglalni, amely átlátható számú, egymással kapcsolatban levő résztvéteket foglal magába. Ezt nevezik terméknek. Minden terméknel meghatározzák azokat a

részcélokat, amelyeket el kívánnak érni, és eszerint különböző részcélokat jelölnek ki a termék mennyisége, minősége, a költségek és a célcsoportok szerint.

- A számvitel, amely a mindennapi tevékenységeket a termékre és a teljesítményre irányítja azzal, hogy a költségvetés tervezését és végrehajtását, a költségszámításokat és a jelentések megtételét a közintézményi termékre összpontosítja. Ez a költségvetés átalakítását igényli. Minden terméknel az előállításához szükséges költségeket egyrészt átfogó költség számításal – amely kiterjed a személyi, a tárgyi és a kalkulációs költségekre –, másrészt teljesítményorientált termék innovációkkal – mennyiségi és minőségi adatok, célcsoportok – alapozzák meg. Így olyan termékorientált költségvetés jön létre, amelyben a szervezet által kívánt eredmények és teljesítmények (a közvetlen kimenet, de a szélesebb hatás is) a szükséges erőforrásokkal összekapcsoltak.
- A minőségmenedzsment az outputirányítások olyan előfeltétele, amely tartalmazza az állampolgárok, a szolgáltatások (termékek) vevőinek rendszerbe foglalt elvárásait és a megvalósításukhoz szükséges olyan szervezeti eszközöket, mint a minőségi körök és a „Teljes Körű Minőségirányítás”(„Total Quality Management”).

Az új szervezeti struktúrákat és irányítási eszközöket végül is a versenyen keresztül hozzák mozgásba. Ennek főbb mozzanatai a következők:

- A teljesítmények összehasonlítása. A probléma forrása, hogy sok közintézményi szolgáltatás monopoljellege miatt hiányzik a piacon megtalálható versenykésztetés. Így nemcsak a szolgáltatásnyújtásnál, hanem a hagyományos hatósági joggyakorlásnál és beavatkozásnál is olyan „verseny pótlékokat” vezetnek be, amelyek az egyes helyi közintézmények, illetve minisztériumok és főhatóságok között a teljesítményeket összehasonlítják akár úgy is, hogy állandó „teljesítmény köröket” (quality circle) létesítenek.
- Pályáztatások, piaci tesztek és outsourcing. Olyan területeken, ahol a közintézmények valódi versenyt kezdeményeznek a magánvállalkozásokkal és a civil szervezetekkel, ott ezt nyílt és áttekinthető intézményesített formákon kell megtenni. Ez a versenyszerű pályázati kiírás, az outsourcing. Ezen a ponton nemcsak szigorú takarékosági kritériumokat alkalmaznak – a legolcsóbb ajánlattevőt keresve –, hanem figyelembe veszik az ajánlat stratégiai előnyeit, visszavehetőségét és irányíthatóságát is.

A német közigazgatásban a reformmodellt sokhelyütt és sok vonatkozásban megvalósították. Elmondható, hogy a reformfolyamat – átfogó közigazgatási-közszolgáltatási reform alakját öltve – sikeresnek bizonyult. Körkérdésre válaszolva a német nagyvárosok 90%-a számolt be reformokról. Ugyanez az arány nem olyan átütő a kisebb városokban, de minden túlzás nélkül a kilencvenes években „modernizációs mozgalomról” beszélhetünk a német közigazgatásban (Jann, i.m. 87-88. old.).

Reformokat és reformkezdeményezéseket jellemeznek átfogóan a német szakirodalomban (Grömig-Grunner, 1998; Hill-Klages 1995, 1996).

Eszerint az új reformmodell általános megvalósítására került olyan városokban, mint Duisburg, Bad Oldesloe, Saarbrücken, Rheine, Pforzheim, Soest, Heidelberg, München és Nürnberg. Más helyütt az átfogó reformmodell egy-egy specifikus részét valósították meg. Így az ellenőrzés controlling szemléletű reformját hajtották végre olyan városokban, mint Offenbach, Ludwigshafen, Heidelberg, Leipzig, Soest és Detmold. Csoportépítési (teambuilding) reformot hajtottak végre Aachenben, költségcsökkentési reformot valósítottak meg Kronachban, decentralizált szolgáltatási centrumokat hoztak létre Ludwigshafenben, teljesítményorientált szervezeteket Mainz-Kinzigben és Meissenben. Holdingszervezetet alapítottak Oberhavelben, benchmarking rendszert vezettek be Osnabrückben, kiserződéseket alkalmaztak Pinnebergben és költségvetési reformot Waldshutban.

Ugyan nem készült átfogó áttekintés a német modernizációs mozgalom helyzetéről, azonban egyetérthetünk Cristoph Reicharddal, aki a reformhullámot „bozóttűzhöz” hasonlította (Reichard, 1997). Reichard ugyanakkor rámutat a német reformok megvalósításában mutatkozó hiányosságokra is. Így például a közintézményi szervezetek irányításában és ellenőrzésében – bár ez egyértelműen és gyakran első helyen hangoztatott követelmény – nem ment végbe kellő egyértelműséggel a politika és a közigazgatás szétválasztása. A központi területek stratégiai – politikai irányítása és az új menedzsment párhuzamos kezdeményezése számos helyen éppen a centrifugális tendenciákat erősítette. Még mindig komoly hiányosságok mutatkoznak a minőség menedzsmentben és az állampolgári-fogyasztói orientációban. Nem elég erős a piaci- és a versenyorientáció és nagyon sok német helyi önkormányzat még mindig hagyományos értelemben vett szolgáltatásnyújtásra vállalkozik.

A legnagyobb probléma, hogy a politikusok kevés érdeklődést mutatnak olyan „technokrata finomságok” megismerése iránt, mint a termék- és az outputirányítás. A közigazgatási modernizáció – annak minden publicitása ellenére – inkább a közintézmények

szakmai vezetésének „játékszere”. Így a kívánatos felelősség elválasztás – de ami még ennél is fontosabb az elválasztáson alapuló stratégiai együttműködés – csak nehezen bontakozik ki. Az már nyilvánvalóvá vált, hogy olyan, weberi értelemben ideáltipikus felelősség elválasztás a politika és az adminisztráció között nem lehetséges, amelyben a politika határozza meg a tartalmat és a közigazgatás a megvalósítási módokat. Ugyanakkor egy egységes, a döntéshozatalt és a megvalósítást mereven nem elválasztó, közöttük iteratív kapcsolatot tételező „közpolitika formálási” (public policy making) folyamat még nem bontakozott ki. Így még nem tudatosodott, hogy az „új közigazgatási modell” követelményei mennyiben térnek el a politikusok és a köztisztviselők munkamegosztásának hagyományos követelményeitől (Jann, i.m. 89. old.).

3. 11. A központi kormányzat modernizációja

Az egyes szövetségi államok és a központi kormányzat szintjén először csak jelszószerűen beszéltek a „kormányzat karcsúsításáról”. Ténylegesen csak néhány szövetségi államban tettek lépéseket a közintézményi reformok irányába. Központi szinten csak fáziskéséssel kezdődött meg a modernizációs irányú lépések kimunkálása, és átfogó, a közintézmények reformját is magába foglaló modernizációs programot a szociáldemokrata kormány 1999. december 1-i ülésén fogadott el.

A program három fő részre tagolódott.

- A központi cél a felhatalmazó – lehetőséget biztosító államiság kialakítása, amelynek főbb mozzanatai:
 - a felelősség újfajta megosztása,
 - a felelős közszolgáltatások,
 - a közintézmények diverzifikálása,
 - a hatékony közigazgatás.
- A második rész a programot tartalmazza, amelynek fő mozzanatai a következők:
 - az eredményesség erősítése és a törvényhozási felelősség tiszteletben tartása,
 - együttműködés kibontakoztatása egyrészt a közigazgatás különböző szintjei között, másrészt a magánszektorral,
 - versenyképes, költség-hatékony és átlátható igazgatási rendszer kiépítése,

→ a személyi állomány magas szintű motivációja.

- A harmadik rész a megvalósítás strukturális feltételeit írja le. Ezen belül külön kiemeli az államtitkárok bizottságának feladatait, és külön hangsúlyozza a belügyminisztérium államtitkárának feladatait, amely egyrészt magába foglalja a minisztériumok közötti koordinációt és a program megvalósítását célzó projektek készítésének előmozdítását, másrészt a különböző hatóságok és a közvélemény informálását a program megvalósításáról, harmadrészt a kormány informálását, negyedrészt az egyes szövetségi államokkal (Bundesland) történő együttműködést. A program – a függelékben – külön felsorolja azokat a projekteket, amelyek az újonnan meghirdetett program egy-egy alapvető területén a célok megvalósítását szolgálják.

A német központi kormányzat 1999 óta megkezdődött modernizálásában, a következő alapirányokban megy végbe elmozdulás:

- az igazgatási államtól a konzultatív-felhatalmazó államiság felé,
- az expanziós államtól a cselekvésre ösztönző államiság felé,
- a hatósági irányítástól a szolgáltatások nyújtása felé.

A hagyományos igazgatási állam ellehetetlenülését külső és belső tényezők együttesen okozták. Az államok külső szuverenitását korlátozzák a nemzetek feletti politikai intézmények és a gazdasági élet nemzetköziesedése. Belülről pedig az állam hierarchikus túlszervezettségét a társadalmi részrendszerek szervezettsége és differenciáltsága, valamint a különböző társadalmi csoportok érdekérvényesítő képességének erősödése és elvárásainak differenciálódása kérdőjelezi meg. Ebből következik, hogy búcsút vettek attól az államtól, amely a társadalom fölé rendelt politikai döntési központ. Ennek megfelelően eltávolodás történt az igazgatási államtól a modelljétől, amely a parlament többségi határozataitól programozva és legitimálva – hierarchikusan – bürokratikus alapokon irányította, szervezte belső kapcsolatait, és ezen az alapon a politikai rendszer társadalmi környezetébe beavatkozott (Benz, 1994).

Az új felhatalmazó-tárgyaló államiság kialakításának döntő előfeltétele az állam és a társadalom közötti hierarchikus kapcsolatok leépítése. Ennek során egyfelől együttműködő és egymás mellett létező, formális és informális kommunikációs rendszerek jönnek létre a különböző állami szervezetek és intézmények, a quasi-állami és a para-állami szervezetek és a magán szereplők között. Másfelől szükséges az úgynevezett „negatív koordináció” kiépítése is, amelyben az anticipált ellenállást, a vétó pozíciókat tiszteletben tartják. Ez a törekvés nem

Luhmannra támaszkodik, aki elméletében a különböző társadalmi alrendszerek közötti kommunikáció korlátait hangsúlyozta, hanem arra az elméleti álláspontra, amely azt állítja, hogy a társadalmi valóságban az egyén és az intézményi szereplők – saját intézményesen kialakított, és szükség esetén intézményesített formában változtatott érdekeiktől és motivációiktól vezérelve – kommunikációs szükségletek alapján egymással kommunikációs csatornákat építenek ki (Scharpf, 1988:65).

A felhatalmazó-tárgyaló államiság tehát kettős pilléren nyugszik. Egyfelől a dehierarchizált államiságon, másfelől a társadalmi alrendszerek és csoportok önszervező képességén és a termék artikulálására képes tárgyaló képességén. Így jutunk el a hagyományos igazgatási folyamatok alaptermészetének megváltozásához. Nevezetesen ahhoz, hogy az igazgatási folyamatok közpolitikai folyamatok alakját öltik, és az igazgatási-szolgáltatási feladatokat intézményi hálózatok (Policy Networks) határozzák meg és valósítják meg.

A közpolitikai hálózatok ugyan komplex képződmények, azonban mindig strukturáltak. A hálózatok (policy networks) működésének kettős követelménye a törvények és az intézményes szabályok betartása, valamint funkcionális szemléletben az eredményorientáltságra irányuló törekvések kölcsönös elismerése és orientálása a hálózaton belül. A hálózatok nemcsak intézményesen strukturált konstellációk, hanem társadalmi rendszerek is, amelyekben társadalmi csoportok és részrendszerek közötti erővonalak rajzolódnak ki, amelyet a társadalmi csoportok eltérő érdekérvényesítési képessége határoz meg (Pappi, 1993).

Az expanzióra orientált államiságtól történő elmozdulásnál nyilvánvaló volt az elmozdulás szükségessége. A dilemma az volt, hogy milyen irányba mozduljanak el. Nyilvánvaló volt, hogy a kiteljesedett jóléti állam – amelyet Németországban szociális- és jogállamnak neveznek – állandó készletés alapján működik a gondoskodás expanziója és a nagyobb felelősségvállalás irányába. Ez folyamatos társadalmi nyomáson alapult, és a politika dilemmája az volt, hogyan lehet ezt a nyomást úgy korlátozni, hogy elkerüljék a politikai feszültségek kiéleződését.

Az első kérdés az volt, hogy a kiéleződés elkerülését garantálja-e, ha az angolszász elméleti alapokon nyugvó „éjjeliőr állam” felé mozdulnak el az állami feladatok privatizálásával és az állami felelősség csökkentésével. Ezt az alternatívát végül a szociáldemokrata kormányzat elvetette, és a társadalmi érdekcsoportok oldaláról megnyilvánuló expanziós nyomásra más alternatíva kidolgozásával válaszolt. Ez az aktivizáló

állam koncepciója, amely az önszerveződés, az önsegítés és a szubszidiaritás német hagyományainak felújításán nyugszik (Budaus-Grüning, 1997).

Az aktivizáló államiság alatt olyan államot értenek, amely fenntartja az állam átfogó társadalmi felelősségét, de az átfogó szolgáltatásnyújtásról lemond. Ezt a feladatot megosztja a magánvállalkozásokkal és a civil szervezetekkel. Az új típusú államiság lényegi funkciója a társadalmi csoportok és a köztisztviselők aktivizálása. A társadalmi csoportokat ösztönzi, a köztisztviselőktől, pedig igényli azt, hogy saját erejük és képességeik alapján a problémák megoldására törekedjenek. Ez az államiság nem hasonlít a „minimalizált államra”, amely csak ott tevékeny, ahol a társadalom azt igényli. Éppen ellenkezőleg aktivizálási igénnyel lép fel a társadalmi csoportokkal és az egyénnel szemben. Ha nem az állam, hanem a társadalom old meg egy sor problémát, akkor azt nem az állam „hattyúdalaként” értelmezik.

A német értelmezés szerint csak az aktivizáló államiság segítségével lehet kikerülni abból a kutyaszorítóból, amelyet egyfelől az állam mindenek feletti felelőssége, másfelől a felelősség privatizálása közötti viszony jelent. Ebben az értelemben a kormányzás azt jelenti, hogy a társadalmi, a politikai és az igazgatási tevékenységeket, amelyek a gazdasági-társadalmi folyamatok orientálására irányulnak, az állam ösztönzi, irányítja, ellenőrzi és menedzseli.

Az aktivizáló állam elméleti megalapozásánál az amerikai közgazdaságtudományi Nobel díjas Douglas Northra hivatkoznak, aki kimutatta, hogy az elmúlt évszázadban azok az intézmények, amelyek a gazdaság funkcióképességéhez szükségesek (bankok, biztosítási intézmények, jogi szervezetek, adóintézmények stb.) részesedése a bruttó nemzeti termékből 25%-ról 45%-ra növekedett. Ezeket az intézményeket Kenneth Arrow a gazdaság „megolajozási-megkenési”, azaz sima működést biztosító intézményeinek nevezi. Ennek analógiájaként az aktivizáló államiságot a társadalom „megolajozási-megkenési”, azaz sima működését biztosító intézményének nevezik, amely olyan mechanizmusokat működtet, amelyek a társadalmi csoportok önszerveződéséhez, önirányításához szükségesek.

Sokan szembeállították egymással – az új irányítási mód kezdeteinél – a hatósági irányítás államiságát és a szolgáltató államot. Azt hangoztatták, hogy az állam nem magáncég, és nem kereskedőház, amikor az üzleti szemlélet kategóriáit az állami tevékenység kontextusában értelmezni kezdték. A vita német történeti gyökerei visszanyúlnak a XIX. század elejéig, amikor a felvilágosodott polgárság az állami jogok csökkentésére törekedett. Az akkori, úgynevezett „policey” állam nemcsak a közrend és a közbiztonság fenntartását tűzte ki céljául, hanem a magánjólét és az emberek „boldogításának” szabályozását is. Ennek kívánt

véget vetni a liberális filozófus és jogász Wilhelm von Humboldt, amikor ezt írta: „Az állam tartózkodjon attól, hogy beavatkozzon az állampolgárok magánjólétébe, és ne menjen tovább annál, hogy az állampolgár biztonságát a külső ellenségtől és a belső veszélyeztetettségtől biztosítsa (W. von Humboldt, 1851).

Ez a követelmény azonban nem valósult meg a humboldti kijelentés utáni évszázadokban, és ez a tisztázatlanság az oka annak, hogy az állam hatósági jogosultságát és szolgáltatásnyújtási kötelezettségét egymással szembeállítják. A szembeállítás dilemmáját a szolgáltató állam kifejlesztése során úgy kerülték el, hogy a piaci ösztönzőket alkalmazó menedzsment reformokat addig a határig alkalmazták – ez a válságtünetek és a nyilvánvaló szolgáltatási hiányosságok miatt szükséges volt –, hogy ez az állam hatósági funkcióinak teljesítését ne veszélyeztesse. Új, szolgáltatásorientált államiság alapján viszont újra értelmezték a hatósági jogosultságokat.

A szolgáltatás-, a teljesítmény- és a vállalkozásszerű közintézményi működést egyeztették a demokratikus legitimáció, a jogállamiság és a szociális államiság követelményeivel. Az állam tekintély maradt, de többé nem kormányoz tekintélyelvi alapon. A szolgáltató államiság egyfelől több hatékonyságot és eredményességet követel, de másfelől megköveteli a közfeladatok állampolgár központú és partnerségi viszonyokon alapuló ellátását. Nincs tehát ellentét a hatósági irányítás és a vállalkozásszerű szolgáltatás között.

Hasonló modernizációs pályán haladnak a kontinentális Európai Unió országok közül Franciaország, Belgium, Olaszország is.

Irodalom

ALBERT, J. (1982) Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Frankfurt and New-York: Campus.

CONZE, W.- LEPSIUS, R.M. (eds) (1983) Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Klett und Cotta.

DAHRENDORF, R. (1968) Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. Munich: Piper.

FLORA P. (ed.) (1983) State, Economy and Society in Western Europe, vol. 1, 1815-1975. Frankfurt, New-York and London: Campus and Collier Macmillan.

HIBBS, D. A. (1977) Macroeconomic Policy and Political Parties American Political Science Review, 71.

- KATONA, G. - STRÜMPER, B. AND ZAHN, E. (1971) *Zwei Wege Zur Prosperität*. Düsseldorf and Vienna: Econ.
- KATZENSTEIN, P. (1987) *Policy and Politics in West Germany*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- KOCKA, J. (1979) 1945 Neubeginn oder Restauration? In: C. Stern and H. A. Winkler (eds), *Wendepunkte der deutschen Geschichte 1848-1945*. Frankfurt: Fischer.
- KOCKA, J. (ed.) (1983) *Angestellte im europäischen Vergleich*. Göttingen: Vandenhoeek és Ruprecht.
- NEUMANN, F. (1977) *Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus*. Cologne and Frankfurt: EVA .
- RIMLINGER, G. V. (1971) *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: Wiley.
- SCHNEIDER, R. (1982) Die Bildungsentwicklung in den europäischen Staaten. *Zeitschrift für Soziologie*, 11.
- WILDENMANN, R. (1987) The Party Government of the Federal Republic of Germany: Form and Experience. In R.S. Katz (ed.), *Party Governments: European and American Experiences*. Berlin and New York: De Gruyter, 78-117.

4. A BRIT KÖZPOLITIKA

Az Egyesült Királyságban az állam gazdasági és társadalmi szerepvállalása jelentős hagyományokkal rendelkezik. A brit állam a gazdaság- és társadalompolitikát hagyományosan kétféle módon befolyásolta. Egyrészt az állami tulajdonú vállalatokon, másrészt a társadalompolitikai célok megvalósítására szolgáló átfogó intézményhálózaton keresztül.

Ugyanakkor említésre méltó, hogy a politikai életben érvényesülő hagyományosan erős konzervatív befolyás ezt a sajátosságot nem magyarázza meg. Legalábbis ha a sematikus elméleti magyarázatokat tekintjük irányadónak.

Eszerint a kiterjedt és domináns jellegű állami befolyás alapvető feltétele az erős, egységes, széles körű szakszervezeti mozgalom bázisán nyugvó baloldal, és a szétaprózott,

gyenge politikai csoportosulásokból álló jobboldal. A brit esetben éppen az ellenkező megállapítás igaz. A Brit Konzervatív Párt a XX. században többnyire – egy-egy epizódnyi méretű kivételtől eltekintve – domináns szerepet játszott, és kormányzó erőként vett részt a politikai életben.

Ugyanakkor pontosan ugyanaz az erő volt, amely a nyolcvanas években gyökeresen átalakította az állami szerepvállalás brit modelljét.

4. 1. A brit közpolitika eredete

A modern brit közpolitika kezdetei organikus típusú piacgazdasági kibontakozást-kiteljesedést jelentenek. A liberális szemléletű, evolutív piacgazdasági fejlődés a XIX. század első felében soha nem látott technológiai fejlettségi szintet eredményezett. Gépi nagyipar, polgárosodás és városiasodás, a gazdasági-társadalmi folyamat különböző szimptomái. Ugyanakkor a páratlan gazdasági fejlődés fonákján olyan társadalmi feszültségek, szociális problémák jöttek létre, amelyek már társadalmi dezintegrációs veszélyekkel fenyegettek.

Szükségessé vált a társadalmi problémák tudatos kezelése, amelyet a helyi önkormányzatok és a társadalom önkéntes szervezetei kezdtek meg.

A folyamat kezdetei a XIX. század elejére nyúlnak vissza. A helyi önkormányzatok felügyelete alatt ekkor fejlődött ki először a szegényházak, majd a kórházak intézményhálózata, végül a közutak építése és fenntartása (Foster, 1980, 102-126. old.).

A következő állomása – az országos nagyságrendű intézményhálózatok kiépítésében – az általános iskolák kiépítése volt. Ennek során lezajlott az a kultúrharc az állam és az egyház között, amely a nyugat-európai államok mindegyikén végigsöpört. Az 1902-es Oktatási Törvény biztosította a helyi önkormányzatok és kormányzati szervek felügyeleti jogát az egyházi iskolák felett. Végül az anglikán egyház és a katolikus egyház által irányított iskolák és az állami iskolák tananyaga és tanrendje között minden különbség – a kifejezetten vallásos témákat kivéve – eltűnt. Olyan általános iskolai intézményhálózat alakult ki, amelyre a helyi önkormányzatok évi költségvetésük 20%-át fordították (Dunleavy, 1984, 51-54. old.).

Ez az intézményhálózat azután a lakásgazdálkodás és a közegészségügyi rendszer kiépítésének mintájává vált.

A lakásgazdálkodásban a múlt század végén az erkölcsi vagy a vallási filantrópia alapján létrehozott önkéntes szervezetek működtek. A munkásosztály tagjai számára elérhető

lakhatási feltételek kialakításán munkálkodtak. A helyi önkormányzatok is kiépítettek hasonló intézményeket, amelyek úgy felerősödtek, hogy – 1919-ben – a törvényhozás őket tette felelőssé a munkásosztály lakásproblémáinak megoldási hiányosságaiért. Ennek nyomán a filantrop szervezetek a perifériára szorultak.

Az egészségügy területén még a két világháború között is működött a szakszervezetek, a filantróp szervezetek és a különböző magánvállalkozások által működtetett biztosítótársaságok és gyógyító intézmények hálózata (Watkin, 1978, 1. fejezet).

A Nemzeti Egészségügyi Szolgáltatás országos intézményrendszere – 1945 után – mindezeket a szolgáltatásokat biztosította, és ezzel a korábbi hálózatot feleslegessé tette. Végül is ez olyan intézményhálózat volt, amely az egészségügyi szolgáltatást – az univerzalitás elve alapján – adójövedelmekből ingyenesen biztosította.

Az egészségügyi rendszerről mintázták meg az országos nyugdíjrendszer, a munkanélküli segély és a szociális védőháló jellegű szociális segélyezés intézményrendszerét.

Ez a folyamat 1945 és 1951 között – Lord Beveridge, II. világháború alatt kidolgozott programja alapján – a munkáspárti kormányzat időszakában teljesedett ki. Ekkor kapta meg a brit jóléti állam azt az alapkaraktert, amely már nem a szegénység leküzdéséért volt felelős, hanem az egész brit lakosság életszínvonaláért.

A szolgáltatások hálózata a hatvanas években kiegészült olyan jövedelemkiegészítő és lakbérfizetési támogatási programokkal, amelyek a lakásköltségek egészét fedezték.

A szociális gondoskodás területén először 1973-ban jelentek meg az állam és a magán együttműködésen alapuló konstrukciók. Ez már jelezte, hogy az állam nem bírja el egyedül a megnövekedett és kiterjedt intézményhálózat terheit.

4. 2. Közpolitika és az állam gazdasági szerepvállalása

A XX. század folyamán egészen a hetvenes évekig – az éles viták ellenére – az állami politikai beavatkozás széles skálája működött, amelyek alapján, mind a vegyes gazdaságban, mind a redistribúciós folyamatokban stabil és állandó etatista jellegű szerepvállalási mintáról beszélhetünk.

Az állami tulajdonú vállalatok kiépülése az 1920-as években kezdődött, amely fokozatosan véget vetett az Adam Smith féle elméleten nyugvó liberális piacgazdaság időszakának. Az első állami tulajdonú vállalat a BBC volt, amelyet a konzervatív kormány

alapított, és ezt más alapítások is követték. Ebben az időben a munkáspárt a termelő vállalatok államosításának minden formáját és stratégiáját ellenezte. Így elvetette az állami részesedés olasz modelljét és még az állami szabályozás amerikai módszereit is.

Az 50-es évek elején a konzervatívok kezdeményezték a vas- és acélipar, valamint a közúti szállítás privatizálását, ekkor sokan arra gondoltak, hogy mindez egy elsőprő privatizációs program kezdete. Ehelyett az állami tulajdonú ipari vállalatok nagyságrendileg azonos súlyúak maradtak, sőt a hatalomra került munkáspárti kormány – a 70-es években – még az állami vállalatok körét is szélesítette.

Az 1978-as csúcsponton minden 12 alkalmazottból 1 alkalmazott állami vállalatban dolgozott. Ezekben az években a kormányzat – tulajdonjogi pozíciók alapján – hatékony ellenőrzést gyakorolt a következő iparágak fölött: vas és acélipar, gáz és vízellátás, elektromosság, vasút, nukleáris ipar, telekommunikáció, postai szolgáltatás és úrkutatás. Jelentős részesedése volt a közúti- és víziszállításban, a hajóépítésben, a hadiiparban, az Északi-tengeri olajkitermelésben, az autóiparban és a számítógépiparban (Rees, 1973).

Egész ipari szektorok voltak állami tulajdonban. Az állami tulajdonú vállalatokban nem volt érzékelhető a magánvállalkozásoknál jelentősebb szakszervezeti szervezettség vagy szakszervezeti befolyás. A különbség abban volt, hogy az állami vállalatokra a minisztériumok, az állami irányító szervezetek gyakoroltak döntő befolyást. A miniszterek közvetlenül hagytak jóvá beruházási programokat, meghatározták a kedvezmények és elvonások mértékét, valamint a vállalatok sorsát érintő alapvető döntéseket. Ezen kívül közvetve befolyást gyakoroltak – minden lényeges kérdésben – a vállalatok vezetőire az üzleti politikától kezdve egészen a bérpolitikáig.

4. 3. A brit közpolitika jellemzői

Az egyik általános jellemző, hogy a brit állam tartósan többet költött védelmi kiadásokra, mint a fejlett ipari államok többsége. A koreai háború óta csak az USA haladta meg Angliát a GDP-hez viszonyított védelmi kiadások tekintetében (Nutter, 1978).

A másik jellemző, hogy a britek az anyagi javakra és szolgáltatásokra vonatkozó költségek tekintetében is az OECD országok átlaga felett állnak. Ha azonban a transzfer jellegű, azaz pénzbeni kiadásokat vesszük figyelembe, akkor az Egyesült Királyság a fejlett ipari államok között a legalacsonyabb szintre esik vissza. Csak Svájc költ aránylagosan kevesebbet pénzbeni szolgáltatásokra. Ez a tendencia az Egyesült Királyságot – az USA-val

és Ausztráliával együtt – 1950 és 1974 között folyamatosan jellemzi. Ennek háttérében a konzervatív kormányzatok idegenkedése húzódik meg a pénzügyi juttatásoktól. Ezt a tendenciát nem tudta keresztültörni a munkáspárti kormányok uralma – sem a hatvanas, sem a hetvenes évtizedekben –, amikor a szociáldemokrata kormányok (Svédország, Norvégia és utóbb Dánia) gyakorlatának bizonyos elemeit igyekeztek átültetni.

A harmadik jellemző a közalkalmazottak számbeli változásának történelmi tendenciája. A közalkalmazottak száma először ugrásszerűen 1891 és 1911 között emelkedett meg, ez a helyi önkormányzatok feladatainak bővülésével és az oktatási reformmal függött össze. A másik növekedési hullám a II. világháború idején kezdődött, és folytatódott a Munkáspárt háború utáni kormányzása idején. Ezzel az Egyesült Királyságban a közalkalmazottak aránya lényegesen meghaladta a többi ipari ország számarányait, amelynek háttérében a szociális gondoskodás különböző intézményhálózatainak kiépítése állt. Amíg 1951-ben az Egyesült Királyságban a foglalkoztatottak 27%-a a közszektorban dolgozott, addig ez az arány Svédországban 15%, Olaszországban 11% volt, sőt még Franciaországban sem haladta meg a foglalkoztatottak 18%-át.

Tehát a brit közpolitika sajátos kettősségének lényege, hogy miközben a szociális gondoskodásra rendkívül fogékony volt, aközben idegenkedett a gondoskodás pénzügyi, transzfer jellegű formáitól. A szociális gondoskodás intézményesített formáinak kiterjedtsége összefüggött a brit történelem sajátosságaival. Egyrészt azzal, hogy az állampolgárok jogi egyenlőségét már a XVIII. században deklarálták, másrészt a fábiánus eszmék és a kollektívizmus viszonylag nagy befolyásával a brit hatalmi elit körében. A piaci problémák miatt szükséges beavatkozásnál különböző szinteket különítettek el (Stokey-Zeckhauser, 1978, 322-324. old.).

Az első szinten a politikai probléma nem igényel állami beavatkozást és még a probléma megvitatását-elemzését sem.

A második szinten a problémát felismerik, de az állam nem avatkozik be, mert nincs esély a javításra.

A harmadik szinten kormányzati beavatkozás szükséges a piaci hatások külsődleges következményeinek leküzdéséhez. Ez kifizetéseket, költségterítéseket jelent, de nem jelent közvetlen beavatkozást a piaci viszonyokba akciók vagy allokációk jelleggel.

A negyedik szinten a piaci szereplők számára kormányzati juttatás történik a kollektív avagy „érdemes” javakkal való jobb ellátás érdekében.

Az ötödik szinten kormányzati erőforrásokat mozgósítanak piaci allokációkra. Ez vagy olyan kényszerszabályozások alakjában történik, amely megakadályoz bizonyos piaci változásokat, vagy nagyobb kormányzati szerepvállalást jelent, amely vagy támogatások biztosításában vagy közvetítő szervezetek létrehozásában jut kifejezésre annak érdekében, hogy quasi-piacokon nyújtsanak szolgáltatásokat.

A hatodik szinten a kormányzati beavatkozás a szükségessé vált javak és szolgáltatások előállítását jelenti.

4. 4. A brit közpolitika politikai háttere

A svéd jóléti állammal összehasonlítva a politikai paradoxon, hogy a kiterjedt jóléti állam alapvetően konzervatív dominanciájú politikai közegben működött, és az a kormányzati karakter is hiányzott, amely megtalálható a német szociális piacgazdaság, valamint a svéd és a holland állami szerepvállalás hátterében.

A magyarázat az angol konzervatív mozgalom sajátosságaiban található meg.

A brit Konzervatív Párt a legrégebb és legsikeresebb konzervatív párt a fejlett ipari világban. Az I. világháború óta 8 parlamenti választást nyertek meg és – Tony Blair miniszterelnöksége előtt – csak kétszer szenvedtek komolyabb vereséget (1945 és 1966).

A sikerek hátterében az áll, hogy a konzervatívok képesek voltak három vagy négy különböző politikai áramlat és politikai gondolkodásmód integrálására.

Az első és egyben legrégebb áramlat egyfajta paternalizmus volt, amely a „nemesség kötelez” alapon fogékony volt arra, hogy intézményesen orvosolják a szociális problémákat. A második áramlatot – alapvetően – reakciós belpolitikai törekvések és a nagybirodalmi gondolkodásmód összekapcsolása jellemezte, és elleneztek – a hagyományos szegénypolitikán kívül – mindenfajta intézményes szociális gondoskodást. A két hagyományos áramlat ellentétét, belső feszültségét – 1918 után – elhomályosította a konzervatív párton belül két kevésbé arisztokratikus csoport megjelenése és fokozatos térnyerése (Lindsay-Harrington, 1979, 177-263. old.).

Ez a két csoport – az 1960-as évektől – alapvető befolyást szerzett a párton belül az arisztokratikus csoportokat a perifériára szorítva. Az egyik csoport a technokrata modernizátorok csoportja, amely szintén fogékony volt a szociális problémák iránt. Technokrata szemszögből a modernizációs stratégia alapfeltételének tartották a jóléti állam

kiépítését. Ez a csoport – 1945 után – kétszer is adott miniszterelnököt, Macmillan és Heath személyében. Ez a csoport a gazdaság modernizálásában az állami szerepvállalást szükségesnek tartotta, amelyet összekapcsolt a keynesianizmus jobboldali változatával. A másik áramlat az ún. új jobboldal – közismertebb nevén a thatcherizmus – mindenfajta egyenlősítő törekvést határozottan ellenzett, és sokallta a jóléti állam piaci beavatkozási törekvéseit.

Általános szokás, hogy a brit politikai rendszert – történelmileg – a parlamenti váltógazdálkodáshoz hasonlítják. Igaz, hogy a brit Munkáspárt – 1945 és 1966 között – öt alkalommal ért el 40% feletti eredményt a parlamenti választásokon, de 1918 óta nyújtott átlagteljesítménye elmarad a konzervatívokétól. A munkáspártiak csak háromszor (1945, 1950 és 1966) kormányoztak biztonságos többség alapján – ebből az 1950-es kormány összeomlott, két másik kormányuk (1964 és 1974 október) csak hajszálvékony parlamenti többségen alapult, és háromszor pedig (1923-1924, 1929-1931, 1976-1979) kisebbségi kormányt alakítottak, amely csak házmester feladatokat látott el.

A munkáspárti mozgalom szakszervezeti bázisa a különböző ipari ágazatokban és ágakban különböző szinten alakult ki, és ereje összefüggött az állami tulajdonú vállalatok terjedelmének alakulásával. A XX. században a szakszervezeti mozgalom nem tudott olyan domináns ideológiai befolyásra szert tenni, mint Svédországban. A szakszervezeti mozgalom befolyása még a munkáspárti kormányok időszakában sem volt jelentős a jóléti állam kiépítésében, 1945 után az anticiklikus gazdaságpolitika időszakában, amikor az ingyenes Nemzeti Egészségügyi Rendszert, a kötelező szociális biztosítást bevezették. A reformintézkedések pedig a rendkívül fontos Beveridge jelentésnek és a keynesianus nézetek angliai befolyásának köszönhetőek, nem a szakszervezeti mozgalom erőteljes befolyásának (Dunleavy, 1980.).

A baloldal gyengeségének jele volt, hogy nem sikerült olyan korporatív jellegű, érdekegyeztető intézményhálózatot kiépíteni, amelyben a kormány, a munkaadók és a munkavállalók képviselői foglalnak helyet. A német, a svéd, avagy az osztrák típusú érdekegyeztető háromszög kialakítását megkísérelték ugyan, de a felülről induló kezdeményezés nem kapta meg a közép- és a helyi szintű szervezetek támogatását.

Két történelmi sajátosság befolyásolta a brit közpolitika kiépülését. Az egyik sajátosság a két világháború hatása a brit állam szerepére. A brit állampolgárok a háborús légkörben elfogadták a fogyasztás korlátozását, a magán-beruházási tevékenység időleges szünetelését és a jövedelmi adó magas arányát. Mindkét világháborúban elfogadták, hogy nemcsak a

termelés állami irányítása és ellenőrzése szükséges, hanem – háborús helyzetben – az állami tervezésen keresztül építhetők ki a leghatékonyabb szociális gondoskodási mechanizmusok.

A brit államszervezet a háborús időkben a megsokszorozódott feladatok miatt lényegesen megnövekedett. Az I. világháborúban a háborús igazgatás 5,1 millió embert foglalt magába, és a központi kormányzat létszáma megduplázódott a békeidőhöz képest. Ez a létszám a háború után – 1921-ig – lényegesen visszaesett a háborús létszám egyötödére. A Lloyd George féle háborús kabinet 1939 és 1945 között – Churchill számára – történelmi példa volt. A britek ezen a nyomvonalon haladva, lényegében a gazdasági és a társadalmi élet egész irányítását állami kézbe vették. Ez azt jelentette, hogy a háborúban álló országok között a brit állam totálisabb irányítást épített ki, mint a náci Németország, és csak a Szovjetunió totális állami rendszere volt kiterjedtebb. 1945 után azonban a megnövekedett államapparátus nem épült le olyan mértékben, mint az I. világháború után.

A bürokrácia megkísérelte, hogy a háborús szükséghelyzetben a társadalom által is elfogadott, széles körű állami gazdasági és társadalompolitikai szerepvállalást átmentse a békeidőkre, mint a háborús helyzettől független sajátosságot. Ezt a konvertálási folyamatot megkönnyítette a munkáspárt hatalomra kerülése. Az országos szintű, univerzális szemléleten nyugvó, intézményesített társadalompolitikai rendszer gondolata nem a munkáspárttól származott. Kétségtelen azonban, hogy a munkáspárt affinitása nagy volt az intézményes jóléti állam kiépítése irányába. Miután a bürokrácia az államapparátus korlátozott csökkentését oktatási, egészségügyi és szociálpolitika szempontokkal indokolta, ezért a brit közvélemény el is fogadta a nagy létszámú közigazgatást és közintézményi apparátust.

A másik történelmi tényező, – amely különös történelmi egybeesés miatt kedvezett a brit jóléti állam kiteljesedésének – a brit világbirodalom 1945 utáni összeomlása volt. A gyarmatbirodalom összeomlása jelentős brit köztisztviselői létszámcsökkenéssel járt együtt a Brit Birodalom országaiban, még akkor is, ha a gyarmatokon a közigazgatásban, jelentős létszámban helyi erők is dolgoztak.

Ez a csökkenés két hullámban zajlott le. 1947 után India, Pakisztán és Burma vált függetlenné, az ötvenes és a hatvanas évek elején, pedig sok afrikai, arab, ázsiai és Karib tengeri ország. Ez magyarázza, hogy a konzervatív kormányzás időszakában – az ötvenes és a hatvanas évek első felében – nemhogy nem csökkent a brit állam társadalmi- és gazdaságpolitikai szerepvállalása, hanem bizonyos fokig még tovább növekedett.

Determináló hatású tényező volt ugyanis, hogy – 1951 és 1966 között – a brit védelmi igazgatás létszáma 40%-al csökkent. Ezeket az igazgatási szakembereket a konzervatívok nem eresztették szélnek – birodalmi irányultságú politikai elkötelezettségük miatt ezt nem is tehették meg – hanem szakismeretüket különböző – társadalompolitikai célokkal kapcsolatos – irányítási feladatok területére konvertálták át. A konzervatívok tehát nem – valami különösen erős – a jóléti állam irányába megnyilvánuló eszmei-politikai elkötelezettség miatt építették tovább a jóléti államot, hanem azért, mert politikai szempontból „üres helyet” kellett keresniük azon köztisztviselők foglalkoztatására, akik munka nélkül maradtak, és politikailag a konzervatív párt egyértelmű támogatói voltak.

4. 5. A modern közpolitika válsága és az állami szerepvállalás átalakítása

A thatcheri fordulat motívumának megértése érdekében érdemes összefoglalni azokat a tendenciákat, amelyek a brit állami szerepvállalást, a jóléti állam működését jellemezték.

A brit jóléti állam a hatvanas évekre elérte csúcspontját. Ezután azonban rendkívül nehéz helyzetbe került. Ez alapvetően azért következett be, mert a brit gazdaság nem volt képes választ adni a technológia és a tudás intenzív növekedési pálya kihívásaira. A gazdaság nehézkes és korlátozott alkalmazkodóképességének háttérében mindenekelőtt az húzóódott meg, hogy a vegyes gazdaságon belül az állami tulajdonú vállalatok irányítása volt különösen problematikus. Az állami szervek rendszeres közvetlen beavatkozása politikai konjunkturális szempontokon nyugodott, és ennek fogyatékos következményeit a világgazdasági korszakváltás követelményei különösen éles megvilágításba helyezték.

Nyilvánvaló volt, hogy alapvető gazdaságpolitikai fordulat szükséges, amely az állami tulajdonú vállalatok példátlan súlyát a gazdaságon belül megszünteti, és a brit gazdaság versenyképességét radikálisan megjavítja.

A jóléti állam működésében a gazdaság termelőképességének hatásai a 60-as évektől kedvezőtlen fejlődési tendenciákat eredményeztek. Lényegében az történt, hogy az Egyesült Királyság – a hatvanas évektől kezdve – fokozatosan elvesztette azt az előnyét, amely a Beveridge féle reformok megvalósítása után a brit jóléti államot jellemezte. Vagyis nem tudott lépést tartani azokkal a kiteljesedési tendenciákkal, amelyek a skandináv országokban, Hollandiában és Japánban érzékelhetők voltak.

A hatvanas évek elején, eredendő aránytalanság állt fenn a briteknél az intézményes szolgáltatások színvonala és a pénzbeni juttatások viszonylagos nagyságrendje között. A

pénzbeni juttatásokat tekintve, az Egyesült Királyság nem tudott olyan növekedési tendenciát fenntartani, mint a fent említett országok. Megőrizte viszont az univerzális szemléletben nyújtott szolgáltatások színvonalát, és még bizonyos előnyben volt a hetvenes évek végéig. Azonban azok a szolgáltatások, amelyeket nem univerzális alapon, hanem speciális csoportoknak (idősek, fogyatékosok) nyújtottak, a hetvenes évekre krónikus finanszírozási problémákkal küszködtek. Már ebben az időszakban is felmerültek az univerzális szemléleti alapon nyugvó, országos intézményes szolgáltatásokkal kapcsolatos, a jóléti állam megnyirbálását célzó reformjavaslatok, azonban a kormánypárt és az ellenzék egyaránt elutasította azokat, és a szavazók részéről sem találtak a javaslatok lelkes fogadtatásra.

A britek a hatvanas években még képesek voltak a pénzbeni juttatások szerény mértékű növelésére. Azonban a hetvenes évek elejétől a pénzbeni juttatások döntő többségénél visszaesés mutatkozott. Kivételt csupán az időskorúaknak nyújtott speciális szolgáltatások képeztek.

Az igazi problémát azonban az jelentette, hogy az ötvenes évek elejére kiépített szerteágazó jóléti intézményhálózatok költségesen és alacsonyfokú hatékonysággal működtek. Ez a közvélemény elégedetlenségéhez vezetett, és aláásta a jóléti állam politikai legitimációját. A jóléti állam új jobboldali és szociáldemokrata kritikussai egyetértettek abban, hogy ez a tendencia vezetett oda, hogy a hetvenes években, az Egyesült Királyságban többé nem volt támogatási jellegű konszenzus a jóléti állam működése körül.

A problémát még súlyosbította, hogy miközben mindenegybes országos kiterjedésű rendszer védelmezte saját intézményhálózatát a leépítés fenyegetésétől, eközben az intézményhálózatok összességének hatékonysága csökkent. Nem véletlen, hogy a Thatcher kormány első leépítő jellegű intézkedései az intézményhálózatok – köztük elsősorban a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat és a helyi önkormányzatok – túlméretezett bürokráciáját érintették. Ezt az irányvonalat csak felerősítették az IMF által támasztott követelmények.

A thatcheri fordulat az állam gazdasági és társadalmi szerepvállalásában a vegyesgazdaság leépülésével, azaz privatizációs programok megvalósításával kezdődött. A privatizáció az úrkutatási iparban kezdődött, és a folyamat nem tűnt – különösebben – jelentősnek, mert ez az iparág csak a hetvenes években vált az állami ipar részévé, és a tulajdonjogi hovatartozása – folyamatosan – vita tárgya volt. Azonban a nyolcvanas évek a privatizációs programot kiterjesztették olyan – évtizedek óta fennálló –, jól működő közintézményekre is, mint a British Telecom és a gázszolgáltatás. Thatcher harmadik

kormányzási időszakában a vízműellátás és az elektromos ellátás került be a privatizációs folyamatba.

A privatizációs program mellett – folyamatosan – előrehaladtak állami részvények értékesítésében, jelentős közvagyonok és kisebb közintézmények eladásában is.

A privatizációs program és más eladási-értékesítési folyamatok eredményeként az állami köztisztviselők és dolgozók száma jelentősen megcsappant.

Ezzel párhuzamosan megváltozott a még állami tulajdonban levő vállalatok és üzemek irányítási orientációja is. Az állami irányító szervek – a munkaerő leépítése érdekében – folyamatos nyomást gyakoroltak ezekre a vállalatokra, csökkentették, illetve megszüntették a különböző támogatásokat. Mindez azért is történt, hogy az állami vállalatokat alkalmassá tegyék a tőzsdén történő értékesítésre.

Mindezek eredményeként az állami tulajdonú vállalatok alkalmazotti létszáma – 1979 és 1986 között – 43%-kal csökkent.

A leépítési folyamatokkal párhuzamosan megerősítették az állami intézmények hatósági és szabályozási jogkörét. A korábbi, sokszor informálisan gyakorolt befolyás helyébe törvényes alapokon nyugvó, jogi eszközökkel érvényesített szabályozó jellegű befolyás lépett. Különös figyelmet fordítottak a közellátási területekre. Ezeken a területeken kis létszámú állami szervezeteket építettek ki, amelyek kizárólag szabályozási feladatokat láttak el.

A privatizált British Telecom működésével kapcsolatos széles körű elégedetlenség arra készítette a konzervatív kormányzatot, hogy megszüntesse a British Telecom monopol helyzetét, és az elektromos ellátás területén két, egymással versengő viszonyban levő magánvállalkozásnak biztosítson működési lehetőséget. Ezenkívül a részvények 20%-át a fogyasztók között osztották szét, annak érdekében, hogy az atomenergia program finanszírozását, és annak szélesebb körű társadalmi támogatottságát biztosítsák.

Néhány átgondolatlan lépés miatt problémák is keletkeztek. 1987-ben például a kormány eladta 40%-os részesedését a British Petróleumból. Csak később vették észre, hogy ezt a lehetőséget a Kuvaiti Állami Beruházási Hivatal arra használta, hogy 22,5%-os részesedést szerezzen a British Petróleumból. Ez különös szabályozási technikák kiépítését igényelte, hogy a brit üzleti vezetés autonómiáját biztosítsák.

A jóléti állam működésében a Thatcheri fordulat – mindenekelőtt – általános létszámleépítést jelentett, amely egyaránt kiterjedt a központi kormányzati szervekre és a

helyi önkormányzatokra. Ugyanakkor kialakították a társadalmi és közösségi részvétel különböző formáin alapuló közintézményeket. Ez a korporatív szemlélet gyökeres ellentétben állt a gazdaságfilozófiával, amelynél a konzervatívok az állami tulajdon és a magántulajdon egyértelmű elválasztásának álláspontján voltak.

A versenygazdaság és a jóléti állam működésében közös vonás volt, hogy az állami irányítás megőrzésére és erősítésére kis quasi-kormányzati közintézményeket hoztak létre. Ilyen intézmények működtek a társadalompolitika különböző területein. Különösen figyelmet érdemlő volt, hogy az oktatáspolitikában növelték az állami befolyást az egyetemek és a főiskolák által biztosított oktatási programokra és kutatási tevékenységekre. Az infrastruktúra politikában – a francia mintát követve – a kormányzat „franchise” szemléletben magánkonzorciumok egész sorát vont be.

A brit jóléti állam – hagyományos, univerzális szemléleten nyugvó – országos szinten kiépített intézményhálózata mind a finanszírozást, mind a személyi feltételeket tekintve súlyos válságba került. Az ingyenes, állami egészségügyi és oktatási rendszer költségvetését csökkentették, és – folyamatos követelményként – a hatékonyság javítását írták elő számára.

A helyi önkormányzatok lakásgazdálkodási tevékenységének központi támogatását megszüntették. A helyi önkormányzatok lakásépítési tevékenysége – 1919 és 1979 között – az újonnan épített lakások 40%-át tette ki. Ehelyett támogatni kezdték az állami tulajdonban levő lakások bérlőinek a lakásszövetkezetek alapítására irányuló törekvéseit.

Mindezen intézkedések általános következménye az volt, hogy a brit társadalom hagyományos jóléti jogosultságai – egyértelműen – megkérdőjeleződtek, marginalizálódtak, az intézményesített szolgáltatások működési válságba kerültek.

Azonban nem épültek ki helyettük – tömegméretekben – magánvállalkozásként működő intézmények. Csupán néhány magánintézmény épült ki, vagy a korábbi állami intézmény került „kiszereződés” útján magántulajdonba. Csökkentették az intézmények működésének alapját képező jövedelmi adókat.

4. 6. Az új közpolitika kiépítésének történelmi menete

Az intézkedések következtében növekedett a szociális egyenlőtlenség. Mindez azt eredményezte, hogy a szociális-jóléti tevékenység az Egyesült Királyságban sokkal kevésbé támaszkodhatott széles körű közösségi támogatásra, mint a többi nyugat-európai országban.

Ezért a Thatcher kormányzat – hét év után, 1986-ban – átfogóan értékelte az eddigi közpolitikai reformok eredményeit.

1. Úgy ítélték meg, hogy a korábbi hét év intézkedései csak részben voltak eredményesek. A privatizáció, a létszámleépítés, a külön hatékonyságot ellenőrző kormányzati egységek és a szakszervezetekkel folytatott háború ellenére sem sikerült megváltoztatni a köztisztviselők beállítódását-magatartását. És ezt tekintették az egyik legnagyobb problémának.

Amikor a konzervatívok kormányra kerültek a választási győzelem után, akkor a vergődő gazdaság megélénkítését ígérték – többek között – kormányzati leépítéssel, költségvetési visszavágással és adócsökkentéssel. A várt következmények azonban késtek. A GDP visszaesett, az infláció 10%-ra növekedett. Az állami bevételek stagnáltak, a közkiadások úgy növekedtek, hogy közben megállíthatatlanul folytatódott a közszolgálati rendszerek eróziója. Az állami tulajdonban álló vállalatok nagyságrendje nem változott. Továbbra is állami tulajdonban maradtak a szénbányák, az olajipar, a gáz- és elektromos szolgáltatás, az autógyárak, egy repülőgép-ipari- és űrkutatási vállalkozás és más ipari vállalatok tucatjai.

Hiábavalónak tűntek a konzervatív kormányzat addigi intézkedései. Az első kabinetülésen befagyasztották az állami intézmények álláshelyeinek számát, és először 3%-os majd néhány hónappal később 5%-os létszámleépítést hajtottak végre. Az ismert áruházi láncolat a Marks & Spencer irányítóját, Sir Derek Raynert kérték fel, hogy – a kormányzati pazarlás és alacsony hatékonyság ellen – keresztes hadjáratot folytasson. Ő bevezette a hatékonysági auditálás gyakorlatát, amelyhez a politikusok nagy várakozásokat fűztek. Ezek a hatékonysági ellenőrzések a közszolgáltató szervezetek „áramvonalasítását” és a pazarlás megszüntetését célozták.

Az első három évben 233 vizsgálatot végeztek. Az eredmény 12 000 álláshely megszüntetése, és 180 millió font megtakarítása volt. Mindez azonban csak részleges változtatás volt, mert állandó belső motivációból származó javító törekvéseket nem voltak képesek generálni. Egy hasonlattal élve: gyomtalanították a kert egyes részeit, de képtelenek voltak olyan új munkarend kifejlesztésére, amely megakadályozta volna a kert elgyomosodását. Vagyis csak a már elgyomosodott kert tisztítására voltak képesek, de semmit sem tudtak tenni az elgyomosodás megakadályozása érdekében. Az állami tulajdonú vállalatok eladása is előrehaladt, évi 5 milliárd font bevételt eredményezve az államkincstár számára. A privatizáció kisebb intézményekre és mintegy 1,25 millió állami háztartásra is kiterjedt.

Megszorító intézkedésekkel befolyásolták a helyi önkormányzatok működését. Kötelező versenypályáztatást kezdeményeztek – már 1980-ban – méghozzá közintézmények és magánvállalkozások között az autópályák és a középületek fenntartása területén. A hatékonyság növelésére készítették őket független Auditálási Bizottság létrehozásával, és korlátozták a helyi adóztatási lehetőségeket is.

Ugyan a foglalkoztatottak száma 30%-ról 24%-ra csökkent az összfoglalkoztatáson belül, – ezzel visszaesett az 1961-es szintre –, és az állami kiadások a GDP 44%-ról 40,5%-ra estek vissza, de a köztisztviselők törzsállományában – ahol még mindig 600.000 embert foglalkoztattak – semmi érdemleges változás nem történt.

A konzervatív kormányzatban az a meggyőződés alakult ki, hogy a privatizáción és a hatékonysági ellenőrzési egységeken túlmutató stratégiai gondolkodás szükséges.

2. 1986-ra – hét év után – a konzervatív politikusok véleménye megváltozott a köztisztviselőkről. Az indulásnál hajlamosak voltak a köztisztviselők sematikus pejoratív értékelésére. Divatos és első pillantásra hatásos jelszavakat hangoztattak a köztisztviselőkről, mint önérdeket érvényesítő, formális szabályokhoz mereven ragaszkodó bürokratákról. A személyes érintkezés során rájöttek, hogy a konfrontáló magatartás fenntartása nem mindig indokolt, mert a köztisztviselők között nagyon sok felelős és innovációra képes alkalmazott található.

Ennek első látványos – és a konzervatív párton belül nagy port felvert, sok ellenkezést kiváltó – eseménye 1985-ben a felső köztisztviselők fizetésének 50%-os felemelése volt.

Megértették azt is, hogy – az alacsony hatékonyság és a pazarlás – nem javíthatók tartósan egyes, ellenőrzésre irányuló akciókkal, hanem a háttérben meghúzódó rendszerproblémák megértése szükséges.

Ennek alapján bontakozott ki egy olyan mozgalom, amely a pénzügyi irányítás és vezetés rendszerére vonatkozott. Ez a menedzsmentkezdemenyezés – rendszerszemléletű közelítésben – minden egyes szervezeti egység számára külön célokat határozott meg a hozzá kapcsolódó költségvetéssel, és nemcsak a kiadásokat mérte, hanem a célok megvalósításának ütemét és mértékét is. Ez azt jelentette, hogy a közigazgatási vezetők számára meghatározták, hogy mit várnak el tőlük, mikorra és milyen költségekkel.

Az új közszolgálati menedzsmentben a pénzügyi-kalkulációs önállóságot a legalsó szintre vitték. Ez két következménnyel járt. Olyan információs rendszert kellett felépíteni – az alsósinten – vezetővé-irányítóvá vált korábbi mechanikus végrehajtók számára, amely megbízható adatokat szolgáltat számukra saját akcióik költségeiről, vagyis arról, hogy melyik

tevékenység mennyibe kerül. Másfelől, olyan belső vezetői irányítási rendszert kellett erre ráépíteni, amely „egybetartja” a közszolgáltatási folyamatokat, anélkül, hogy az alsószintű önállóságot megbénítaná, avagy korlátozná. Az alsó szinten éves jelentésekben összegezték az elért eredményeket, és ők készítettek terveket a következő évre. A felső vezetés szabályozott és ellenőrizett. A tervtől történő eltérés esetén figyelmeztetett, és ha a magyarázat nem volt kielégítő, akkor be is avatkozott.

Nyilvánvaló volt, hogy az információs rendszert számítógépes alapra kell helyezni. Meg is tették. A kormányzat több mint 1800 teljesítménymutatót határozott meg, amelyek a költségekre és a hatékonyságra vonatkoztak.

Ezeknek az intézkedéseknek az első értékelései megint csalódást okoztak azoknak, akik a köztisztviselők beállítódásának változását várták tőlük. Az így nyert információk és tapasztalatok ugyan értékesek voltak, de a közszolgálati intézmények működésének alapvető dinamikájára nem hatottak.

3. Az elmúlt 150 évben nagyon sok elsőrangú felmérés készült a közszolgáltatási intézmények vezetésének-irányításának problémáiról. A problémákat beazonosították, és javaslatokat dolgoztak ki a megoldásokra. A megoldások különfélék voltak, de egyben ezek a felmérések hasonlítottak egymásra: soha nem kérdezték meg a köztisztviselőket arról, hogy miben látják a problémák okát, és hogyan képzelik el a javításokat.

Most szakítottak ezzel a hagyománnyal, és három hónap leforgása alatt köztisztviselők, magánvállalkozók és szakértők százait interjúvolták meg. Az interjúk eredménye nagy meglepetést okozott. Kiderült, hogy a köztisztviselők jobban ismerik a közszolgálati intézmények működésének gyenge pontjait, mint bárki más. A legfőbb fogyatéknak azt tartották, hogy a vezetési-irányítási folyamatok alacsony hatékonyságúak. A felső vezetők képzettsége hiányos volt, és a vezetési-irányítási hatékonysággal csak keveset törődtek. Főleg a „nagypolitikai” kérdésekkel foglalkoztak, és nem, „piszkolták be” kezeiket a megvalósítás folyamataival, és a döntések megvalósítóit másodrendű köztisztviselőknek tekintették. Felélték energiáikat a politikaformálás hétköznapi gondjai, és a vezetési-irányítási folyamatokkal csak itt-ott találkoztak.

Ugyanakkor a menedzsment feladatokat ellátó köztisztviselők híjával voltak azoknak a jogosultságoknak, amelyek az irányításhoz szükségesek.

A következmények előreláthatóak voltak. A közigazgatás felső szintjei nem fordítottak elegendő figyelmet a közszolgáltatásokra. Az irányítás és az ellenőrzés úgy összpontosított a költségekre, hogy a hasznot nem vizsgálták, és nem volt kellő késztetés arra, hogy javítsák a

teljesítményeket. Összefoglalva a tanulságokat az derült ki, hogy nem a köztisztviselőkben rejlik a probléma, hanem a rendszer működésének sajátosságaiban. Ezért 1988-ban közreadták a „A kormányzati menedzsment javítása: a következő lépések” című dokumentumot. A jelentés megállapította, hogy a közszolgáltatás színvonala a következő intézkedésekkel javítható:

- a közszolgáltató intézmények számára a korábbinál nagyobb autonómiát és rugalmasságot kell biztosítani,
- ezeket az intézményeket el kell számoltatni eredményeikről a teljesítményszerződések alapján.

A jelentés készítőinek szeme előtt olyan ideáltipikus működés lebegett, amelyben a miniszter mellett működő kis törzskari szervezetek végzik a politikaformálást és a szabályozást, és a szolgáltatásnyújtás viszonylagos autonómiával rendelkező intézményekben szerveződik.

A konzervatív kormányzat a jelentés ajánlásait elfogadta. Azt is, hogy a reformok bevezetésére egy személyben kell felelős vezetőt kinevezni. Peter Kempet, a Pénzügyminisztérium magas rangú tisztviselőjét nevezték ki, akit mindenki pártunkívüli, karrier köztisztviselőnek, a maga útján járó személyiségnek ismert.

Az ajánlások alapján a Kemp által vezetett bizottság a következő javaslatokat dolgozta ki:

- el kell különíteni a minisztériumok és főhatóságok szolgáltatási és szolgálati funkcióit szervezetileg különálló egységekbe, amelyek neve „adminisztratív iroda”;
- ezek az irodák kapjanak nagyobb irányítási lehetőséget költségvetésük, személyzeti rendszereik és más vezetési-irányítási eljárások felett;
- az irodák vezetőit a köz- és a magánvállalkozási szférára egyaránt kiterjedő toborozási folyamatban választják ki;
- az irodák vezetőitől azt igénylik, hogy 3-5 éves stratégiai tervet és egyéves üzleti tervet dolgozzanak ki;
- az adminisztratív irodák és a felügyelő minisztériumok hároméves „keretmegállapodást” kötnek, amely megjelöli az elérendő eredményeket, és az iroda működésének rugalmassági fokát;

- olyan teljesítményorientált fizetési rendszereket vezettek be, amelyekben megfizetik a feladat elvégzéséhez szükséges képességeket, beleértve a fizetésük 20%-ig terjedő extra javadalmazást;
- szakítanak az életre szóló alkalmazás hagyományával;
- háromévenként újra kell pályázni a munkakör betöltésére.

Kemp ötlete az volt, hogy a közszolgáltatás 75%-át adminisztratív irodákba kívánja telepíteni. Minden minisztériumot a szolgáltatásnyújtási funkció felülvizsgálatára szólítottak fel, amelynek eredményeként 5 lehetőség közül választhattak:

- megszüntetés,
- eladás,
- kisserződés,
- „adminisztratív iroda” státusszá történő átalakítás,
- változtatás nélküli megőrzés.

Az „adminisztratív irodává” történő átmenetet olyan speciális bizottság vezényelte, amelynek tagjai az adott minisztérium, Kemp bizottsága és a pénzügyminisztérium képviselőiből álltak össze. Keretmegállapodásokat kötöttek, amelyek az irodák működésének rugalmassági fokát és az elvárt eredményeket tartalmazták. A pénzügyminisztérium mindaddig visszautasította az irodai státusz megadását, amíg meg nem győződött arról, hogy az iroda elszámoltatható a teljesítményről.

Az átmenet első évében olyan szervezeteket választottak ki, amelyek át akartak alakulni „adminisztratív irodává”. Így az első évben, 1988/89-ben 8 adminisztratív irodát alakítottak ki. 1990-re 51 iroda működött, 1992 közepén elérték azt, hogy a közszolgáltatások felét adminisztratív irodákban nyújtották. 1996-ra a folyamat lényegileg befejeződött; a közszolgáltatások közel 75%-át 126 újonnan kialakított adminisztratív iroda nyújtotta (Goldsworthy, 1991).

A kilencvenes években az új közintézményi működés konszolidációjának ideje jött el. A brit kormányzat két dimenzióban törekedett a szolgáltatások színvonalának további javítására.

A hatékonyság fokozása érdekében a piaci motívumok szerepét tovább növelték, míg az eredményesség fokozása érdekében a különböző lakossági célcsoportokkal kötöttek „állampolgári szerződéseket”.

a) Az első reformirány a hatékonyság fokozása volt, amelynek teendőit „A minőségért folytatott verseny” című jelentés foglalta össze. A jelentés abból indult ki, hogy a versenyt eredményező kisserződéses és a privatizáció gyakorlata tartós eredményeket hozott, vagyis jelentős megtakarításokhoz vezetett, azonban a tendencia csak új stratégiai irány kibontakozásával tartható fenn. Ennek lényege, hogy a versenyt kell fokozni a különböző szolgáltató intézmények között.

Először azzal, hogy az adminisztratív irodákat mindig alapos elemzés alá kell vetni, amikor a „keretmegállapodások” érvényességi ideje lejár. Azóta minden harmadik – jelenleg minden ötödik – évben a minisztériumok és a főhatóságok válaszára elé állítják a szolgáltató szervezeteket. Ezt az ellenőrzést „az elsődleges változat ellenőrzésének” nevezik, és ennek keretében az adott intézményre, vagy annak egy részére vonatkozóan eldöntik, hogy fennmarad-e, megszüntetik-e vagy éppen eladják-e. Ha a fennmaradás mellett döntenek, akkor is meghatározzák a szolgáltatást nyújtó intézmény számára, hogy tevékenységének hány százalékát kell versenyszerűen meghirdetni. Ezt „piaci tesztnek” nevezik. A verseny közintézmények, köz- és magánintézmények, illetve magánintézmények közötti verseny is lehet.

A jelentés másik fontos vonása, hogy nemcsak a szolgáltatásnyújtására terjed ki, hanem a szabályozó-ellenőrző szervezetekre is. Tehát nemcsak a „kékköpenyes”, hanem a „fehéreköpenyes” tevékenységekre is vonatkozott. Ennek következtében a magánvállalkozások is bekapcsolódtak a szabályozási-ellenőrzési tevékenységekbe. Ugyanakkor vállalták azt, hogy a munkahelyek megszűnése esetén a felügyelő szerv mindent megtesz az állásukat veszített köztisztviselők foglalkoztatására. 1995-ben a kormányzat jelentette, hogy 2,6 milliárd font értékű szolgáltatást vetettek alá a „piaci tesztnek”, és ez 500 millió font értékű megtakarítást eredményezett. Ez a „versenynyomás” a közintézmények működési hatékonyságát olymértékben javította, hogy ahol köz- és magánintézmények közvetlenül, fej-fej mellett haladva versenyeztek, ott a közintézmények kétszer annyi pályázatot nyertek meg, mint korábban.

b) Ez jelentős fejlemény, igazi áttörés volt, azonban – a társadalmi nyomás kezelésében – nem oldotta meg a kormányzati problémákat. Igaz, a kormányzat szemében jelentős eredmény volt a hatékonyság fokozása, de a lakosság – közvetlenül – nem ebben, hanem a szolgáltatás minőségében volt érdekelt. Az állampolgárokat elsősorban az érdekelte – és az érdekli ma is – hogy gyermekeik milyen színvonalú oktatásban részesülnek, hogy a postai küldemény egy

napon belül megérkezik-e, és a földalatti, valamint a helyiérdekű vasutak pontosan közlekednek-e?

Ezen a ponton hozzá szeretném tenni, hogy az eredményesség követelményét azért kellett a hatékonysági követelmények érvényesítéséhez hozzákapcsolni, mert a hatékonysági követelmények kizárólagos hangsúlyozása a szolgáltatások minőségi és mennyiségi kritériumait eltérítheti a lakosság elvárásaitól.

Ennek a problémának a megoldására csak egy megoldás kínálkozott: a szolgáltató szervezetek tevékenységének közvetlen lakossági ellenőrzés alá helyezése. Ez történt meg 1991 júliusában az „állampolgári szerződések” stratégiájának meghirdetésével. (Sokak szerint ebben szerepet játszott az, hogy John Major – akkori brit miniszterelnök –, azon kevés konzervatív vezető közé tartozott, aki munkás környezetben nőtt fel, és így közvetlenül megtapasztalta a kormányzati szolgáltatás formális vagy kényszer mozzanatait.)

Ez tehát – jellegzetes – politikai kezdeményezés volt egy évvel az országos parlamenti választások lebonyolítás előtt. Ez –szerencsére – egybeesett azzal a szükséglettel, amely a szolgáltatás minőségi színvonalával kapcsolatban a lakosság részéről széles körű követelményként jelentkezett. A hatékonyságjavulást a lakosság felé csak úgy tudták legitimálni, ha a szolgáltatás nyújtásában minden országos és helyi szervezet számára szttenderdeket írtak elő. Ezeknek közérthetőnek, a lakosság számára áttekinthetőnek kellett lenni. Így például az egyik „állampolgári szerződés” kimondja, hogy a vonatok 90%-a a menetrendben megszabott időhöz képest csak 10 percet késhe.

Vagy egy másik esetben a „szerződés” rögzíti, hogy a munkaügyi hivatalokba irányuló lakossági hívásokat – 30 másodpercen belül – meg kell válaszolni.

A szerződések – helyreigazítási-orvoslási kötelezettségeket – írtak elő arra az esetre, ha a szolgáltatás nem felel meg a fogyasztási kritériumoknak. Például a brit államvasút – ilyen esetben – köteles volt fizetési engedményeket adni a bérletvásárlók részére.

Megszervezték a fogyasztói panaszok kivizsgálásának rendszerét, miután nyilvánosságra hozták az állampolgári szerződések tartalmát. Ha viszont a szolgáltatásnyújtó szervezet kilenc teljesítménykritériumnak megfelelt, akkor elismerő címben részesült, amelyet minden három évben újra meg kell szerezni.

Az eredményesség fokozására irányuló stratégia – minden átgondoltság ellenére – a mozgalom meghirdetésénél majdnem kudarcba fulladt. Ugyanis az történt, hogy John Major proklamációja után – egy ideig – nem jelentek meg konkrét állampolgári szerződések, csak

példálódzások voltak, és a később megjelentek, pedig túlzottan terjedelmesek, általánosak, és kevés specifikus részletet tartalmaztak. A politikusok forradalmi változásokat ígértek, a lakosság jogosultságokat várt, és ehhez képest csak formális dolgok történtek. A média azonnal cinikusan reagált, az ellenzéki munkáspárt, pedig megragadta az alkalmat, hogy nevetségessé tegye a politikai kezdeményezést.

Csak 1995-re – évek alatt – sikerült helyrehozni a kezdeti baklövést. Összehasonlító teljesítménytáblázatok jelentek meg az iskolákról, a kórházakról és a helyi szolgáltatásokról.

40 országos szerződés és a helyi szerződések száza léptek életbe. Eredmények mutatkoztak. A Nemzeti Egészségügyi Szolgálat például az átlagos várakozási időt 2 óráról 30 percre csökkentette. A műtéti beavatkozás ideje is radikálisan csökkent. Az Útlevél Hivatal az új útlevél kiadásának idejét 95 napról 15 munkanapra csökkentette. Több mint 400 közintézmény nyerte el az elismerő címet. Csak ezek az eredmények oszlatták el a kezdeti kedvezőtlen fogadtatást.

4. 7. Az új közpolitika lényege

Margaret Thatcher és Ronald Reagan hasonlóan kezdték a közigazgatás megreformálását. Hangzatos politikai jelszavakat hangoztatva a lelketlen bürokrácia összevágásáért hirdettek keresztes hadjáratot. A brit kormányzat azonban tanult a kezdeti kudarcokból, a reformban – a köztisztviselőkkel szövetséget kötve – új szakaszt kezdett. Rendszerszemléletű közelítés alapján – az új közszolgálati menedzsment kiépítése irányába – három-négy választási ciklus alatt tudtak elérni – meggyőző – eredményeket.

Ez a tendencia manapság nemcsak az Egyesült Királyságban, hanem az USA-ban, Ausztráliában, Új-Zélandban és az Európai Unió országaiban is kibontakozik. A stratégiai irány hasonló, a megvalósítás módja és ütemezése az adott ország körülményeitől és lehetőségeitől függ. Ezért minden országban kitapintható a reformok megvalósítása- és a paradigmaváltás konkrét menete (Pollit-Bouckaert, 1999).

Mindennek alapján a modern közpolitikában paradigmaváltásról beszélhetünk, amelynek lényeges vonásai a következőkben foglalhatók össze:

1. A reformlépések sorozatának lényegi törekvése a közszolgáltató rendszerek és szervezetek olyan alapvető átalakítása, amely jelentősen megnöveli a hatékonyságot, az eredményességet, az alkalmazkodóképességet és az innovációs kapacitásokat. Megtöri a

szolgáltatási monopóliumokat olyan versenykörülmények kialakításával, amelyben az állami, a magán és a civil társadalom szolgáltató szervezetei versenyeznek. Ezzel párhuzamosan növeli az állam szabályozó és ellenőrző szerepét. Ez szükséges is, mert állami szabályozás és ellenőrzés nélkül a versenykörülmények nagyon könnyen a szolgáltatások minőségi színvonalának süllyedéséhez, avagy új típusú monopóliumok kialakulásához vezethetnek.

2. A reformlépések másik lényegi vonása, hogy a lakosságot – egyénileg vagy csoportosan – bevonják a szolgáltatások nyújtásába. Így a társadalom nemcsak, mint a szolgáltatások igénybe vevője, hanem állami felhatalmazások alapján, mint résztvevő is megjelenik. Ez nemcsak az erőforrásokat bővíti – ami korlátozott fiskális lehetőségek és növekvő társadalmi igények körülményei között életbevágóan fontos –, hanem abban is segít, hogy a társadalom realisztikus képet alakítson ki az anyagi-financiális lehetőségekről.

3. További lényegi vonás a közszolgáltató szervezetek átalakítása. Ez feltétlenül szükséges a változó körülményekhez történő adaptációs és az innovációs kényszer miatt. A szervezeti változtatások több dolgot jelentenek. Jelentik mindenekelőtt a hierarchikus függőség oldását, az „alsó” szintek önállóságának növelését; jelentik a szervezeti irányítás egyszerűsítését, a szervezet „ellaposításával”, ami általában a közbülső, közvetítő szintek, kiiktatását feltételezi; a szervezeti egyszerűsítés további összetevője a dereguláció, amely nemcsak az egyes szervezeteken belüli felesleges szabályozók leépítését jelenti, hanem a szervezetek közötti érintkezés szabályaira is vonatkozik. A szervezeti változások végeredményeként új típusú közszolgáltató szervezetek épülnek ki: a szabályozás vezérelte szervezetek helyét küldetés vezérelte szervezetek veszik át.

4. A kilencvenes években kifejlődő új közszolgáltatási rendszerek további jellemző vonása, hogy az eredményorientáltságot állítják középpontba, vagyis a közszolgálati programok eredményei alapján finanszíroznak. Ez azt jelenti, hogy a közszolgálati szervezeteket nem azon az alapon finanszírozzák, hogy betartják-e a szabályokat, és a megtervezett szolgáltatásokhoz mereven ragaszkodnak-e? Az a meggyőződés vált általánossá, hogy az eredményesség érdekében rugalmasan kell alkalmazkodni a változó igényekhez. Ezért számszerűsített tervek helyett olyan stratégiák váltak a szervezeti cselekvés alapjává, amelyek a feladatot egyértelműen meghatározzák, de a megvalósításban nem kötik meg a szervezetek kezét.

5. Az új közszolgálati orientáció a modern polgári demokráciák állampolgáraihoz, mint igényes közszolgáltatási fogyasztókhoz közelít. Ez azt jelenti, hogy szakítani kíván a korábbi gyakorlattal, amelyben a különböző társadalmi csoportok igényeihez a bürokrácia mindig

hozzáadja a saját céljait, természetesen „társadalmi” igényként tüntetve fel azokat. Az új szemléletben olyan intézményes mechanizmusokat építenek ki, amelyekben közvetlenül artikulálják a gyermekeket nevelő szülők iskoláztatási igényeit vagy éppen azokét, akik vezetési engedélyük meghosszabbításáért állnak sorba. A magánszférából átvett módszerekkel biztosítják, hogy a szolgáltató szervek ne legyenek képesek belső szükségleteiket mintegy „hozzáadva” társadalmi igényként feltüntetni. Erre szolgálnak az egyes célcsoportok körében a rendszeres igényfelmérések, a közvélemény kutatások. E vizsgálódások értékelése alapján a közszolgáltató intézmények sztenderdizált követelményrendszereket állítanak fel, és „fogyasztási garanciákat” ajánlanak. Az is lényeges, hogy amennyiben lehetséges, akkor szolgáltatási alternatívákat is kínálnak. Ezek a törekvések a „value for money”, azaz „értéket a pénzért” elv érvényesítésének jegyében kerültek bevezetésre.

6. Szintén új vonás, hogy a közszolgáltató intézmények mindennapi gyakorlatában a vállalkozásszerű mozzanatok is alkalmazásra kerülnek. Továbbra is ügyelnek a szolgáltatás költségeinek alakulására, ezért a pazarlás korlátozására hatékony szabályozási és ellenőrzési módszereket fejlesztenek ki. Ez fontos vonás, de nem ez az igazi újdonság. Az új – és sokak által vitatott – új vonás az új erőforrások bevonása, és a szolgáltatások ingyenességének megszüntetése, illetve a szolgáltatások árával történő kalkuláció. Akik ezt ellenzik, azok azzal érvelnek, hogy a vállalkozásszerű szemlélet a modern jóléti állam alapjait rendíti meg, az egyenlőségi és a méltányossági elvet kezdi ki. Szerintünk az üzletszerű szemlélet a közszolgáltatások esetében értékpusztító, és korlátozza a jogszerűség érvényesülését is.

Az újítások hívei azzal érvelnek, hogy a szűkítő, avagy stagnáló erőforrások és a növekvő, minőségi irányba elmozduló igények – kettős nyomása – a modern jóléti államok politikai stabilitását veszélyeztetik, ezért mozdulni kell – akár a politikai rendszer jogi legitimációjának újfajta értelmezése árán is – a vállalkozás jellegű közszolgáltató szervezetek irányába. Mondjuk ki nyíltan: ezen a ponton – a politikai rendszer stabilitásának megőrzése érdekében – a jogállam hagyományos értelmezésének meghaladása történik meg. A politikai rendszert innen kezdve nemcsak a jogszerűség, hanem az eredményesség is legitimálja. Olyan kettős legitimáció ez, amelyet a kényszerhelyzet alakított ki, a pillanatnyi változások kényszere tart életben, és a tudomány még adós maradt konzisztens elméleti alapok kimunkálásával. Lehet, hogy nincs is konzisztens tudományos magyarázat, és nem is ez a cél, hanem – dinamikus egyensúlyi állapotok sorozatának fenntartásával – a politikai konszenzus elérése és megőrzése. A tudományos vita nem akadályozta meg, hogy – az elmúlt évtizedben – a közszolgáltatásban, az állami adóztatás mellett a magánszféra és a civilszféra számára

anyagilag vonzó szolgáltatási lehetőségek kimunkálásával kíséreljék meg a szolgáltatások anyagi alapjainak bővítését. E mellett növekedett a pénzbeni szolgáltatások súlya az ingyenes szolgáltatások rovására.

A közszolgáltató szervezetek működésében bekövetkező változások alapjaiban változtatják meg az állami szerepvállalást. A hagyományos modell kétdimenziós: az adó begyűjtéséből és szolgáltatások nyújtásából áll, amelyet állami intézmények végeznek. Az új közszolgáltatási modellben az állam megosztja a szolgáltatások nyújtását a magánszféra és a civilszféra szervezeteivel. A civilszféra szervezeteit gyakran összekeverik a nonprofit szervezetekkel. A két kifejezést szinonimaként használják. Ez tévedés. Hiszen nonprofit szervezeteket nemcsak a civilszféra szervezetei alapíthatnak, hanem a magánvállalkozások és az állami közintézmények is. Ugyanakkor a közszolgáltatások nyújtásában résztvevő civilszervezetek nem mindig nonprofit szervezetek, hanem gyakran üzleti vállalkozások is.

A szolgáltatások nyújtásában kialakuló újfajta munkamegosztás bázisán a korábbinál sokkal összetettebb, differenciáltabb állami szerepvállalás alakul ki. Az adó begyűjtése olyan erőforrás felkutatási-bevonási tevékenységgé alakul át, amelynek az adóbevételek csak egy részét képezik. A szolgáltatás nyújtásában való részvételt, pedig kiegészíti az állam szabályozó-ellenőrző tevékenysége. Vagyis az állam kilép az adóbegyűjtés-szolgáltatásnyújtás taposómalmából, ahol a szolgáltatások mennyiségét és minőségét egyrészt az adóbevételből származó anyagi alapok, másrészt az állami szolgáltató intézmények kapacitásai korlátozzák. Az új modell kitágítja ezeket a korlátokat újfajta erőforrások bevonásával és a szolgáltatási kapacitások megnövelésével.

Ezen a ponton újabb zárójeles megjegyzést szeretnék tenni. Az új modell kiépülésének lényeges eszköze a „contracting out”, azaz a „kiszerezések” és a privatizáció. Ez csak akkor biztosítja a jóléti állam sikeres alkalmazkodását az új feltételekhez, ha az állami szabályozás és ellenőrzés szakszerűsége erősödik, és a hagyományos pénzügyi szemlélet átadja a helyét a tartalmi következményekre összpontosító ellenőrzésnek. Félreértés ne essék! Továbbra is szükséges a költség/haszon szemléletű hatékonyság ellenőrzése. A következményekre összpontosító eredményességi ellenőrzés nem a hatékonysági ellenőrzés helyébe lép, hanem arra ráépül, azt kiegészíti. Vagyis az új közszolgálati menedzsment csak akkor nem válik romboló erővé, gátlástalan profitszerzés eszközévé, magánmonopóliumok kiépítésének folyamatává a régi állami monopólium helyett, ha az állami szabályozás-ellenőrzés egyértelműen orientál és funkcionál. Orientál a megfelelő értéktartalmak érvényesítésére, és funkcionál a vállalt célok megvalósításának ellenőrzése érdekében. Ehhez újfajta

felkészültséggel rendelkező köztisztviselők szükségesek. Értetniük kell a pénzügyi-számviteli szabályozáson túlmenően a „policy” folyamatokhoz, a szűkebb és tágabb társadalmi eredmények értékeléséhez. De értetniük kell a szerződések megfogalmazásához, a megfelelő garanciák (pl. szolgáltatások árainak stabilitásánál) és az állami beavatkozás rendszeres lehetőségeinek a szerződésbe való beépítéséhez. Ezért a szerződések készítése nem bízható rá a szerződő félre, hanem az, az állami intézmények feladata. Ez a kisserződések során gyakran előforduló hiba, amely azután meghatározó erővel kihat a szerződésben vállalt szolgáltatásnyújtás megvalósítására.

Irodalom

- DUNLEAVY, P. J. (1980) The Political Implications of Sectoral Cleavages and the Growth of State Employment: Part I, Alternative Approaches to Production Cleavages, and Part 2, Cleavage Structures and Political Alignments. *Political Studies*, 28 (3), 364-83, and 4, 527-49.
- DUNLEAVY, P. J. (1984) The limits to Local Government. In M. Boddy and C. Fudge (eds) *Local Socialism*. London: Macmillan.
- FOSTER, C. JACKMAN, R. AND PERLMAN, M. (1980) *Local Government in the Unitary State*. London: George Allen and Unwin.
- GOLDSWORTHY, D. (1991) *Setting Up Next Steps*. London. Her Majesty's Stationery Office.
- LINDSAY, T. F. - HARRINGTON, M. (1979) *The Conservative Party, 1918-79*. London: Macmillan.
- NUTTER, G. W. (1978) *Growth of Government in the West*. DC: American Enterprise Institute.
- POLLITT, CH. - BOUCKAERT, G. (1999) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- REES, M. (1973) *The Public Sector in the Mixed Economy*. London: Batsford.
- STOKEY, E. - ZECKHAUSER, R. (1978) *A Primer for Policy Analysis*. New York: Norton.
- WATKIN, B. (1978) *The National Health Service: the First Phase, 1948-74 and After*. London: George Allen and Unwin.

5. KÖZPOLITIKA AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

A közkeletű válasz arra a kérdésre, hogy miben áll az USA közpolitikájának különlegessége az, hogy elmaradott a modern ipari államokhoz viszonyítva. Ezalatt általában azt értik, hogy vajmi kevés történt az 1929-33-as gazdasági világválság időszakáig, és ezt a közpolitikát azóta is alacsonyszintű adóztatás, és alacsony színvonalú közkiadások jellemzik. Elmaradott a szociális biztonsági rendszer, amely az egészségügyre és a családi segélyezésre egyaránt vonatkozik. Az infláció mértéke ugyan alacsony, de a munkanélküliségi arány viszont nagy.

Ezekben a megállapításokban van némi igazság. Az USA-ban – az 1930-as évek elejéig – a szociális biztonság minimális volt, és ma sem beszélhetünk a szociális biztonság kifejlett rendszeréről. 1981-ben az USA – a szociális kiadásokat és az adózási szintet tekintve – a 14. helyen állt a 18 legfejlettebb OECD ország között.

Azonban ezek a megállapítások mégsem tartalmazzák a teljes igazságot, mert ezek csak az univerzális szemléleten nyugvó, nagyobb szociális rendszerekre vonatkoztathatók. Ha valaki igazán megkívánja megérteni az USA közpolitikáját, akkor mindazokat – a gazdaságpolitikai és társadalompolitikai – jellemzőket értékelni kell, amelyek az emberek életlehetőségét az utóbbi évszázadban meghatározták.

A történelmi áttekintés alapján alkotott amerikai tipológia elsőszámú sajátossága, hogy teljesen szabálytalan a nyugat-európai államok történetéhez viszonyítva. A nyugat-európai modell – történetileg – lépésről-lépésre, fokozatosan, lineáris irányt követve fejlődött ki (Flora-Albert 1981).

Ezekben az országokban a XIX. század vége és a XX. század eleje egyaránt a kísérletezés szakasza volt. A következő szakaszban – a két világháború között – bekövetkezett a kísérleti eredmények megszilárdítása, konszolidációja. A harmadik szakaszban – a II. világháború után – olyan tökéletes szociális biztonsági rendszer épült ki, amely magába foglalta a négy különféle alapkockázati típus elleni védekezést.

Ez a fejlődési modell a szociális biztonságra vonatkozik, és nem foglalja magában a közpolitikai kiadások teljes skáláját. Ha ezen a szinten hasonlítjuk össze – az USA közpolitikai teljesítményeit a többi modern országgal –, akkor az USA közpolitikájának elmúlt évszázadi történetében ugyanúgy fellelhető négy eltérő szakasz, de ezek nem alkotnak egységes fejlődési sémát, hanem cikk-cakkos vonulatot követnek.

A XIX. század végén – a közpolitikában – az USA élenjáró ország volt. Ez magában foglalta a kezdetleges nyugdíjrendszert, a közmunkaprogramot és az adóztatással összefüggő makroökonómiai és társadalompolitikai megfontolásokat. Ezekben a jelenségekben azonban – a századfordulón hatalomra került – középosztály reformerei csak a modernizáció akadályát és a korrupció forrását látták. Így az 1930-ig terjedő második szakaszban – a növekvő gazdasági jóléttel összekapcsolva – leépítették ezeket a szociális vívmányokat. Az USA közpolitikájában – 1930 és 1950 közötti – harmadik szakaszban erőteljes innovatív törekvések bontakoztak ki. Ez a 30-as években – egy rövid időre – az USA-t a tervezési módszerek és a különböző közpolitikai rendszerek széles körű alkalmazásával a fejlett országok élvonalába emelte. A II. világháború után a közpolitikai teljesítménye – kivéve a Johnson elnök nevéhez fűződő, a “Nagy Társadalom” elnevezéssel fémjelzett rövid szakaszt – újból visszaesett.

A negyedik szakasz – a XX. század végén kezdődött – és összefügg azokkal a válságtünetekkel, amelyekkel a jóléti államot kiépítő társadalmak világszerte szembenéztek. Ebben a szakaszban újból szembeütköző az aktivitás a közpolitika megújítása területén, amely a múlt századvégi periódushoz hasonlít.

A két – egyaránt századvégi – szakasz közös jellemzői a következők:

- a pénzbeni támogatásban inkább támogatják az egyéneket, mint a kisebb-nagyobb csoportokat és inkább az időszakos, mintsem az állandó juttatásokra helyezik a hangsúlyt,
- az adózási rendszer olyan, amely alapvetően egy háborús időszak terméke, de békeidőben is működtetik állami bevétel szerzése céljából, és a rendszert gazdasági- és elosztási célokkal terhelik túl,
- hit az országos makroökonómiai politikában és annak társadalompolitikai funkciójában, elkerülve a klasszikus piaci liberalizmus és a részletező igényű, szelektív gazdasági beavatkozások szélsőségeit,
- olyan extenzív, de bizonytalan karakterű közfoglalkoztatási rendszer, amelyet a politikai viták nem legitimálnak,
- szelektivitásra épülő szociális juttatási politika, amely rendszerint két, különféle programból áll:

=olyan nagyvonalú programok, amelyeket rendszerint a szövetségi adminisztráció bonyolít, és amelynek kedvezményezettjei olyan csoportok,

mint a veteránok vagy azok özvegyei, akik – a közvélemény szerint – ezeket a juttatásokat megérdemlik,

=„sovány” programok, amelyeket rendszerint a kormányzat alacsonyabb – nem szövetségi – szintjein irányítanak, és amelyek kedvezményezettjei – a közvélemény szerint – nem mindig érdemlik meg a juttatásokat.

Ezen a ponton felmerül a kérdés – miért cikk-cakkos a közpolitika történeti alakulása az USA-ban? Erre a kérdésre a közpolitika történetének részletesebb áttekintése alapján válaszolhatunk.

5. 1. A modern amerikai közpolitika eredete

Az Egyesült Államokban a modern közigazgatás – mind az európai kontinenstől, mind Angliától – eltérő körülmények között alakult ki. Itt nem volt abszolút monarchia, nem volt hatalmi tényezőként funkcionáló közigazgatás. Ugyanakkor az egyes szövetségi államok között – a rendkívül eltérő földrajzi, társadalmi és gazdasági viszonyok – a közigazgatási jogot illetően is eltérő megoldásokat eredményeztek.

Általában az angol fejlődési út nyomvonalán haladtak, és egységes közjogi szemléletben helyezték el a közszolgáltatásokat, de egyes államok – mint például Louisiana az európai kontinentális gyakorlatot követve – elkülönült közigazgatási jogrendszert alkottak. A modern közigazgatás első szakaszában – amely a XIX. század végéig tartott – az Egyesült Államokban olyan zsákmányrendszer (spoil system) alakult ki, amelyben a politikai választások eredményének függvényében – négyévenként – újraosztották a köztisztviselői állásokat – a politikai pártállás alapján – a szakértelemtől függetlenül. A rendszer lényege az volt, hogy szakképzettség nélküli munkaerőknek juttattak állásokat cserébe a politikai támogatásért. Ez az állások elszaporodásához, a köztisztviselői létszám aránytalan felduzzadásához vezetett. Ugyanakkor nagyfokú bizonytalansághoz is vezetett, mert a négyéves választási ciklus miatt a köztisztviselők is csak négyévi időtartamú állásra számíthattak, amely azután a gátlástalan zsákmányszerzés forrása lett. Ennek a rendszernek számos elfajulás lett a következménye.

A századfordulótól kezdődően – a Progresszívek mozgalmának eredményeként – az USA-ban olyan hivatásos és szakképzett közszolgálat alakult ki, amely az eredményesség következményének érvényesítésére törekedett, és a jogot eszköznek, formának tekintette. Ez a felfogás a közszolgáltatást elsősorban menedzser feladatnak, szervezeti-technikai jellegű

tevékenységnek tekinti, és a jogszerűséget, a közigazgatási jogot csak olyan formai mozzanatnak tartja, amely annyiban vonatkozik a közszolgálat mindennapi gyakorlatára, mint a kereskedelmi jog a kereskedelemre.

Ennek a szemléletnek a kialakulásában – meghatározó módon – közrejátszott, hogy a magánvállalkozások területén – a század fordulón – az USA a gazdaságot és az eredményességet tekintve a világ élvonalába került. A folyamat háttérében – a taylorizmus, a tudományos vezetés elvein nyugvó – nagy gazdasági szervezetek működése állt. Ezek a nagy gazdasági szervezetek létszámukban vetekedtek a közszolgáltatásokat végző szervezetekkel, és így – természetes módon – adódott a következtetés, hogy – a hivatásos és szakképzett közszolgáltatásban – alkalmazni kell a magánvállalkozások gazdaságos és eredményes eljárásait és szervezeti megoldásait. Az USA-ban olyan követelményeket támasztottak a közszolgáltatással szemben, hogy annak ugyanolyan hatékonynak és eredményesnek kell lenni, mint a magánvállalkozásnak. Itt tehát az eredményességi követelmény állt az első helyen, és a jogszerűség szerepe egyértelműen eszköz jellegű, amelynek betartása fontos, de sohasem válhat a közszolgáltatási tevékenység öncéljává.

A közszolgáltatásokban a magánvállalkozások fejlett gazdasági és eredményességi kritériumrendszerének átvétele – az USA-ban – nem egyszeri történeti aktus volt. A taylorizmus vívmányainak átvétele után – a XX. század folyamán – a közszolgáltatás szférájába rendszeresen átvették azokat a teljesítményösztönző rendszereket, amelyeket a magánvállalkozások kifejlesztettek.

Ez történt a „human relations” irányzatának esetében, és ez történt a század végén azokkal a participatív teljesítményösztönző rendszerekkel, amelyeket – a 70-es években – a magánvállalkozások területén a technológia intenzív növekedési pályára történő ráfordulás során dolgoztak ki.

5. 2. Az Egyesült Államok közpolitikájának történeti alakváltozásai

A XIX. század utolsó harmadának amerikai közpolitikáját a viszonylagosan magas szintű juttatások, és a személyi összefonódások jellemezték. Ennek jellegzetes példája a polgárháború utáni nyugdíjrendszer volt. A rendszer az automatizmusok révén folyósított, és kollektív jogokon alapuló rendszer ellentétéként, politikai támogatáson és politikai vezetők autonóm jogosultságain alapult. Minél nagyobb volt az autonómia, annál nagyobb volt a személyi összefonódás mértéke. A rendszert eredetileg azért alapították, hogy támogassák a

polgárháborúban megsebesült katonákat, és a háborúban elesett katonák özvegyeit. A század végére azonban – ezt a rendszert – kivételező öregségi támogatássá alakították át. A rendszerbe való bekerülés alapja, egy többek által, egybehangzóan megtett szóbeli nyilatkozat volt, és ezért rendkívül nehéz volt megállapítani, hogy ki jogosult a juttatásra, és ki nem. A kezdetlegesen működő bürokrácia nem volt képes ellenőrizni azoknak a történeteknek a valóságalapját, amelyet a jogosultságot igénylők előadtak. A jogosultság megszerzésére hosszú várakozási lista volt, és a helyi politikusok döntöttek el, hogy ki kerül be a rendszerbe, és mennyi juttatást kap. Ez semmiképp nem nevezhető modern szociális biztosítási rendszernek, de hozzá kell tenni, hogy a szociális program – a juttatások mértékében – meghaladta a többi modern ország hasonló programjait. Amíg a német szociális biztosítási rendszer a munkában eltöltött időn alapult, addig az USA rendszere az “északiak”, és ezen belül a republikánusok politikai befolyásának növekedését szolgálta. Viszont 1910-re több mint félmillió amerikai részesült a juttatásban, ami a 65 éven felüli férfiak 29%-át jelentette. Az átlagnyugdíj összege sebesült katonáknál az átlagfizetés 30%-át, az özvegyeknél 25%-át tette ki. Az Egyesült Királyságban az átlagnyugdíj az átlagfizetés 22%-át érte el, Németországban pedig csak 17%-át (Skocpol, 1987).

A személyi összefonódáson alapuló közpolitika másik példája az állami intézményeknél történő foglalkoztatás volt. Ennek során szakképzettség nélküli munkaerőknek juttattak állásokat cserébe a politikai támogatásért. Ez a sajátosság országos szinten – a postánál és a vámhivatalokban történt foglalkoztatásnál – nyilvánult meg. 1891-ben például 157 442 állami alkalmazottat foglalkoztattak, akiknek 60%-a postánál dolgozott. Ugyanakkor az alkalmazottaknak csak 22%-a dolgozott a köztisztviselők versenyszférájában, amelyet 1878-ban a Pendleton Act szabályozott. A problémakörhöz hozzátartozik, hogy mindemellett helyi szinteken, a politikai támogatáson alapuló bűjtatott állások rendszere is működött (Keller, 1977).

A fenti programokat komplex adózási rendszerrel finanszírozták, amely az állami bevételek 50%-át tette ki. Az adózási rendszer a polgárháború idején alakult ki, amikor a szükséghelyzetre hivatkozva rendkívüli adók egész sorát vetették ki. Ezeket az adókat nem építették le a polgárháború után. Sőt az állami költségvetésben jelentkező deficit esetén általában megemelték az adómértékeket. Az adózási rendszer a pártharcok egyik fő témája volt. A demokraták olyan jövedelmi adórendszert javasoltak, amely háttérbe szorította volna a hagyományos adórendszert. A kilencvenes években viszont a republikánusok megakadályozták a javaslatok bevezetését.

Az állami költségvetés szempontjából rendkívül kedvező adórendszer azonban az állami bevételek megalapozásán túl más funkciókat is betöltött. Az adózási rendszert makroökonómiai célok támogatására is használták. Úgy alakították, hogy megvédje a konszolidált helyzetű és a születőben lévő iparágakat egyaránt (Castles, 1985).

Ezt a funkciót az USA-ban a XIX század végén már azelőtt alkalmazták mielőtt – a gazdasági válság hatására – más országok is bevezették. Az amerikai adózási rendszer – a politikusok kezében – társadalompolitikailag integratív eszköz volt. Az adókedvezményeket az adott iparág tőkés vállalkozóinak és munkásainak – egyaránt – biztosították, és ezt nem vitatták meg soha a munkáltatók és a munkavállalók érdekvédelmi szervezetei. Az adók meghatározása a kongresszusi bizottságokban történt, akik még azt is elutasították, hogy az adók meghatározását bérekre vonatkozó döntésekkel kapcsolják össze. Ez lehetőséget nyújtott arra, hogy különböző ipari lobbycsoportok olyan adókedvezményeket érjenek el, amely hosszú távon aláásta az adórendszer politikai támogatottságát. Ugyanis a speciális csoportok részére nyújtott adókedvezményeket csak úgy tudták biztosítani, ha a többiek számára – egyre durvább formában – az adómértékeket megemelték.

Az amerikai közpolitika harmadik eleme az állami oktatási rendszer kiterjesztése volt. A polgárháború időszakára az általános iskolák olyan rendszere alakult ki, amelyet az iskoláskorú gyermekek nagyszámban végeztek el, és a különböző társadalmi rétegek számára az iskolarendszer azonos színvonalú képzést nyújtott (Heidenheimer, 1981).

A közoktatási rendszer intézményesítésének mozgalmát a helyi republikánus pártok és a tanítók helyi szervezetei vezették. Végül is olyan rendszer épült ki, amelyben helyi és állami szinten irányították az általános és középfokú oktatást (Meyer, 1979).

Nagyon lényeges, hogy az oktatási rendszer expanziója nem függött össze az országos szintű közpolitikai változásokkal. Így túlélte azokat a támadásokat is, amelyeket a századfordulón az országos szinten működő, személyi összefonódáson és kliensrendszeren alapuló közpolitikai rendszerek ellen intéztek.

5. 3. A Progresszív Korszak közpolitikája

Az 1900-tól 1920-ig tartó Progresszív Korszakban, a közpolitika területén bevezetett reformok az egész rendszert jelentős mértékben átalakították és modernizálták. Fokozatosan leépítették a polgárháborús „érdemeken” alapuló nyugdíjrendszert, de nem helyettesítették azt országos szintű társadalombiztosítási programmal, mert féltek az előző nyugdíjrendszer

kivételezésén alapuló gyakorlatának megismétlődésétől. Az I. világháború után – a háborús sebesülésekből származó fogyatékoságok hatásának mérséklésére – azonban újabb országos szintű juttatási rendszert léptettek életbe. Ennek nyomán az előző, polgárháborús nyugdíjrendszerhez hasonló nagyságrendű nyugdíjrendszert alakítottak ki.

A progresszív reformok leépítették a politikai támogatáson nyugvó állami közalkalmazotti létszámot, és 1926-ra a 400 000-re duzzadt közalkalmazotti állomány háromnegyede – a törvények által szabályozott előmeneteli rendszerhez tartozó – közsférában dolgozott.

Emellett a reformerek különböző közpolitikai programokat léptettek életbe. Az első állami szintű támogatási program az előzvegyült anyák segélyezése volt, ami a családi segély kezdetleges formájának is tekinthető. Az USA 39 állama – 1911 és 1919 között – iktatta törvénybe ezt a segélyezési formát, amely egyértelműen rögzítette a jogosultság szabályait. Emellett központi, szövetségi alapok létesültek a gyermekek és terhes anyák támogatására. Ez – a szelektivitás elvén nyugvó – támogatási forma volt, amelyet az arra érdemesnek tartott személyek kaptak meg (Leff, 1973).

Kiterjedt volt a munka világával kapcsolatos törvényi szabályozás. Törvényileg korlátozták a női- és a gyermekmunka napi terjedelmét. Üzemi balesettel, munkabiztonsági követelményekkel összefüggő törvényeket hoztak. 48 államból 42-ben – 1911 és 1921 között – az üzemi balesettel összefüggő kompenzációs jellegű törvényeket fogadtak el.

Az időszak végén megkezdődött a kötelező nyugdíjbiztosítás bevezetése. Hoover elnöksége idején 12 állam fogadott el kötelező nyugdíjrendszert.

Az adórendszer elvesztette – elsődleges – állami bevételi forrás jellegét. A demokraták kezdeményezésére bevezették a személyi és vállalati jövedelmi adórendszert. Ezzel megszűnt az amerikai adórendszer – esetleges hatások következtében – változó, szövevényes rendszere. A republikánusok a húszas évek elején csökkentették a jövedelmi adó kulcsait. Andrew Mellon pénzügyminiszter ezt azzal indokolta, hogy az alacsonyabb jövedelemadóval a beruházásokat ösztönzik. Ezzel Mellon a kínálat orientált gazdasági szemlélet előfutárává vált. Az adórendszer bevételei azonban az állami bevételeknek csupán 16%-át alkották.

Az adónak, mint protekcionista eszköznek a szerepét azonban megőrizték. A demokraták mérsékeltek az adórendszer protekcionista szerepét, azonban az alapvető funkciót nem változtatták meg. 1922-ben a republikánusok még ezt a kis hangsúlyeltolódást is megszüntették a Fordney-McCumber törvényben, amely visszaállította a protekcionizmus mértékét nemcsak a hagyományos iparágakban, hanem a háborús időszakban létrejött olyan

fiatal iparágakban is, mint a vegyipar és a színesfémkohászat. Tudatos támogatási adópolitika érvényesült a mezőgazdaság területén is (Schatschneider, 1963).

5. 4. A modern közpolitika megújulása

A nagy világválság után új szakasz kezdődött a közpolitikában. Ez a szakasz Roosevelt elnöksége és a demokraták uralma jegyében telt el. Ebben az időszakban az USA közpolitikájának elmaradottsága megszűnt, a közpolitikai programok száma és súlya megnövekedett, az állami beavatkozás hatóköre szélesedett. Végül is a negyvenes években ez az egyértelműen szociáldemokrata irány nem teljesedett ki, hanem az évtized végére egy kevert, hibrid rendszer kialakulását eredményezte.

Az új közpolitika kiépülésének első lényeges állomása az 1935-ös Social Security Act volt, amelyet második New Dealnek is neveznek. A folyamatot továbbfejlesztette a Szociális Biztonsági Testület és az Országos Tervezési Testület, amelyek 1939-re országos szintű komplex társadalombiztosítási rendszert javasoltak. Ez jövedelmi adón és fizetési levonáson alapult. Emellett javasolták a foglalkoztatáspolitikai állami irányítását – közvetlen – állami foglalkoztatás segítségével.

Az 1935-ös Social Security Act végül is csak egy kötelező, országos szintű biztosítási rendszert, az öregségi biztosítást iktatta törvénybe. Azonban még ez a törvény is kizárta a szolgáltatásból a feketéket azzal, hogy a mezőgazdasági és házi munkásokat nem vonta be a nyugdíjjogosultság körébe.

Az 1935-ös törvény nagyrészen a szövetségi államokat ösztönözte különböző szociális programok indítására. 1938-ig minden állam bevezette a munkanélküli segélyt. Központi alapokat létesítettek olyan állami törvények ösztönzése céljából, mint az idősek segélyezése, az anyasági segély. Ezt a New Deal stratégia tervezői olyan kísérleteknek tekintették, amely megalapozza az országos szintű egészségügyi biztosítást. Ez azonban nem valósult meg. Így a II. világháború utáni időszakban az USA – egy kivétellel – az Egyesült Királysággal ellentétben nem alakított ki országos szintű biztosítási rendszert.

Az USA közpolitikájában olyan mozzanatok is létrejöttek, amelyek egyáltalán nem illettek a New Deal irányvonalába. Ilyen volt az 1945 után bevezetett juttatási rendszer a veteránok megsegítésére, amely magában foglalta a munkanélküli segélyt, az oktatási segélyt, az ingyenes egészségügyi ellátást és a lakásszerzési támogatást. Ezenkívül létezett a háborús sebesültek segélyezése is.

Végül is a szociális segélyezés két különböző módja alakult ki. A nyugdíj- és az özvegyi biztosítást országos szinten irányították és szabályozták. Az anyagi alapokat országos szintű fizetési levonásokkal teremtették meg. A szociális segélyezés másik típusát a szövetségi államok irányították, és a jogosultságot helyi szinten állapították meg. A New Deal tervezői arra gondoltak, hogy ez utóbbi típus eltűnik majd a szociális biztonság növekedésével és a teljes foglalkoztatással. Egyik sem következett be.

A New Deal szemléletű programok között a foglalkoztatási programok voltak a legnagyobb hatásúak. Ennek egyik eleme volt a közmunka, az állami foglalkoztatás támogatása. 1939-re ezekben a foglalkoztatási programokban 3 millió foglalkoztatott volt, és a programra az állami kiadások 20%-át fordították. Ezek a programok azonban 1942 után – amikor a háborús körülmények foglalkoztatási konjunktúrát teremtettek, és erős konzervatív csoportosulás jött létre a Kongresszusban – fokozatosan elhaltak. Svédországgal ellentétben tehát a közpolitikai motivációjú állami foglalkoztatás nem élte túl a II. világháborút.

5. 5. A modern közpolitika kiteljesedése

A negyedik – 1950 után kezdődő – szakaszban kiépült a jóléti állam amerikai változata, amely a szelektivitás, a személyi összefonódás elvét érvényesítette, de – a XIX. század második felétől eltérően – korrupció és párt befolyás nélkül.

A II. világháborúból hazatért veteránok és leszármazottaik kedvezményezettek maradtak. A közpolitika területén – emellett – nagyon sok új, illetve módosító törvényt hoztak. Rendszeresen – különösen választási évben – növelték az öregségi és özvegyi biztosítást. Új kockázatokat is biztosítottak. 1956-ban bevezették a teljes vagy részleges munkaképesség elvesztésének biztosítását. 1965-ben bevezették a Medicaret, amely egészségügyi biztosítás az idősek számára. 1969 és 1972 között jelentősen megemelték az öregségi és özvegyi biztosítást. Ezzel az USA biztosítási mértékei meghaladták Kanada és az Egyesült Királyság szintjét, de nem érték el Svédország és az NSZK szintjét (Myles, 1988).

Ezeket a közösségi biztosítási programokat növelték még magánbiztosítási konstrukciókkal is. Ezek a magánbiztosítási programok különösen a fehérgallérosok és a szakszervezetek munkásai között érvényesültek. Növekedett a különbség a társadalombiztosítási programok és a szociális segélyezés között. A szociális segélyezést a rászorultság alapos ellenőrzésével kapcsolták össze, és – elsősorban – ezek a programok szűntek meg Reagan elnökségének idején. A családi segély alternatívájaként működtetett

AFDC (Aid to Families with Dependent Children) program a rászorultság vizsgálata alapján működött. A juttatások mértéke – ebben az esetben is – lényegesen gyorsabban nőtt a vártnál. Johnson elnök idején a szegénység elleni harcra és a polgári mozgalmakra adott válaszok szintén közpolitikai innovációkat eredményeztek. Az egyik program a Medicaid, amely a kötelező egészségbiztosítási rendszer amerikai, rászorultsági elv alapján működtetett változata volt. A szegény embereket támogató programok – csak csekély politikai támogatást kaptak, és – áldozatul estek a szociális segélyezés rendszere elleni Reagani támadásnak (Schwarz, 1983).

Az adórendszer továbbra is sokrétű közpolitikai funkciót töltött be. Recessziós időszakban az adók nem voltak emelhetők, miközben a szociális fizetési terhek – különösen a munkanélküli segélyek esetében – jelentősen emelkedtek. Egyes időszakokban a katonai kiadások növekedését sem tudták új adók kivetéséből fedezni. A demokrata párt nemegyszer javasolt adócsökkentéseket, mert ily módon kívánta a fogyasztás növekedését elősegíteni. A republikánusok is javasoltak adócsökkentést, de ezt a kínálatorientált gazdaságpolitikai szemlélet jegyében tették, hogy a beruházási kedvet megélénkítsék.

A keynesiánus szemlélet elemei is megjelentek, de a brit gyakorlattól eltérően az infláció mértékének korlátozását az USA-ban nem adónöveléssel érték el. Az USA-ban az infláció ellen a recesszió mesterséges kikényszerítésével küzdöttek, mert a recesszió a keresletet csökkentette. Ezt az eszközt – 1969-ben és 1981-ben – a demokraták és a republikánusok egyaránt alkalmazták. Vagyis az USA esetében egészen más motivációja volt az infláció alacsony szinten tartásának, mint az NSZK-ban.

A bérlpolitikában az USA közpolitikai gyakorlata nem tartalmaz közvetlen típusú beavatkozást. A kollektív alku rendszerét 1935-ben a Wagner Act vezette be. Ezt később a munkavállalói oldal számára túl kedvezőnek találták. 1947-ben a Taft-Hartley Act megsemmisített néhány dolgozói előnyt, amely viszonylagosan magas arányban eredményezett ipari konfliktusokat.

A foglalkoztatáspolitikában közvetlen munkahelyteremtő eszközként szolgáltak az állami hadi rendelések. Az USA katonai kiadási szintje – tendenciájában – lényegesen meghaladta az OECD-országok átlagát, jelentős ingadozásokkal. Például a vietnami háború idején a fegyvergyártásban résztvevő dolgozók száma 2,8 millió volt. 1977-re ez a szám 2 millióra esett vissza, majd a Reagani konjunktúra idején – 1986-ban – 3,4 millióra emelkedett. Ez valószínűleg jelentősen hozzájárult a munkanélküliség alacsony szintjéhez.

5. 6. A közpolitika történeti sajátosságainak háttere

A többi modern ipari ország közpolitikájának történeti alakulása, a történelem során létrejött különböző alakzatok csak részben magyarázhatók meg a közkeletű elméletekkel. Az egyik ilyen közismert tétel, hogy minél több a szakszervezetekbe tömörült munkás, és minél erősebbek a szociáldemokrata pártok, annál erősebb és kiterjedtebb a jóléti állam. Az USA esetében a történelmi képlet világos és egyértelmű: a szakszervezeti szervezettség foka alacsony a munkavállalók körében, szociáldemokrata párt, pedig nincs. A fenti tételt az USA közpolitikai fejlődése számos ponton megcáfolja. Nem magyarázható meg – például – az állami oktatás XIX. századi gyors expanziója és a polgárháborús nyugdíjak rendszere sem. Nem magyarázható meg, hogy miért bontakoztak ki már a XIX. század végén a munkások és a csökkent képességűek számára kedvező közpolitikák. Végleg nem érthető a XX. század harmincas éveiben kiépülő közpolitikai irányvonal, amely egyértelműen szociáldemokrata mintákat követett. Nem vezethető le ebből a tételből, hogy a nyugdíjak mértéke miért haladta meg az Egyesült Királyság szintjét a II. világháború után, minthogy az sem magyarázható, hogy a hatvanas évek közpolitikai fellendülése miért hozott a feketék számára olyan kedvező fordulatot.

A második ilyen közhelyszámba menő tétel, hogy az USA közpolitikájának hátrányai annak köszönhetőek, hogy a politikai szintér jobboldalán egy erős, egységes párt, a republikánus párt foglal helyet. Ez a tétel magyarázza, hogy miért ellenezték a XX. században a republikánusok a közpolitikai innovációkat. Azonban ellentmond a tételnek, hogy a XIX. században éppen a republikánusok kezdeményezték a közpolitika kiterjesztését, beleértve a nyugdíjrendszert és a közoktatást.

Ebben a történeti folyamatban is érvényes az a sajátosság, amelyet a többi modern ország esetében is megállapíthattunk. A közpolitika történelmi változásai csak egy sokkal szélesebb háttér ismeretében, a konkrét történelmi körülmények fényében világíthatók meg. Ismerni kell ehhez a politikai pártok sajátos karakterét, a hatalmi ágak megosztásának sajátosságait a politikai rendszeren belül, a bürokrácia szerepét és a kormányhoz, valamint a törvényhozáshoz fűződő viszonyát. Döntő lehet az integratív szervezetek és a politikai intézmények viszonya, valamint a civil társadalom politikai kapcsolatrendszere. Csak ezeknek a tényezőknek az ismeretében lehet differenciált és történetileg plasztikus magyarázatot adni a közpolitika történeti alakulására.

Irodalom

- CASTLES, F. G. (1982) The Impact of Parties on Public Expenditure. In F. G. Castles (ed.) *The Impact of Parties*. Beverly Hills, CA: Sage, 21-96.
- CASTLES, F. G. (1985) *The Working Class and Welfare: Reflecion on the Political Development of the Welfare State in Australia and New Zealand, 1890-1980*. Wellington: Port Nicholson Press.
- FLORA, P. AND ALBERT, J. (1981) Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In: P. Flora and A. J. Heidenheimer (eds) *The Development of the Welfare State in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 37-81.
- HEIDENHEIMER, A. J. (1981) Education and Social Security. Entitlements in Europe and America. In: P. Flora and A.J. Heidenheimer (eds) *The Development of the Welfare State in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transacion Books, 269-304.
- KELLER, M. (1977) *Affairs of State: Public Life in Late Nineteenth-Century America*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- LEFF, M. H. (1973) Consensus for Reform: The Mothers' Pension Movement in the Progressive Era. *Social Service Review*, 47, 397-417.
- MEYER, J. W., TYACK, D., NAGEL, J. AND GORDON, A. (1979) Public Education as Nation - Building in America: Enrollments and Bureaucratization in the American States, 1870-1930. *American Journal of Sociology*, 85 (3), 591-613.
- MYLES, J. (1988) The Politics of the Retirement Wage: Understanding America's Modern Welfare State. In: M. Weir, A. S. Orloff, and T. Skocpol (eds) *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- SCHATSCHNEIDER, E. E. (1963) *Politics, Pressures, Tariffs*. Hamden, Conn.: Archon Books.
- SWARTZ, J. E. (1983) *America's Hidden Success: A Reassessment of Twenty Years of Public Policy*. New York: W. W. Norton.
- SKOCPOL, T., SUTTON, J. R., ORLOFF, A. S., AMENTA, E. AND CARRUTHERS, B.G. (1987) *A Precocious Welfare State? Civil War Benefits in the United States, 1870s-1920s*.

Presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association.
Chicago.

6. A JAPÁN KÖZPOLITIKA

A japán közpolitika – az ország ipari fejlettsége, parlamentáris demokráciája és kulturális modernitása ellenére – teljesen sajátosnak tűnik az euroatlanti kultúrkörből érkező szemlélő számára. A szállóige szerint a japán közpolitika „egy rejtvényben meghúzódó talány”, amely Japán nyelvi, etnikai és kulturális egyediségében gyökeredzik. A modern közpolitika kiépülése Japánban is ellentmond a közkeletű tételeknek.

A japán jóléti állam kibontakozásának áttekintése több szempontból érdekes és tanulságos. Mindenekelőtt azért, mert a piacgazdaság kiépítése Japánban funkcionális szemléletben indult meg a XIX. század második felében, és 1945 után a funkcionális és organikus elemek teljesen egyéni kombinációja teljesítette ki a jóléti állam kiépülésének folyamatát. Japán iparilag fejlett, politikai rendszere a parlamentáris demokrácia, kulturálisan is modern ország. Ennek ellenére jóléti állama a többi modern társadalomtól eltér, amely hagyományos kulturális sajátosságaiból fakad.

Nehezen magyarázható, hogy 1945 után a közpolitika anyagi alapjainak – a dinamikus gazdasági növekedéshez képest – késleltetett bővülésének évtizedeit miért követte dinamikus növekedés a 70-es években, és ezt a hullámhegyet miért követte hullámvölgy a 80-as évek elején?

A másik jellegzetesség: a közpolitikai intézkedések elemzése során kiderül, hogy egy sor olyan intézkedés található meg a japán közpolitikai gyakorlatban, amely nem következik az uralmon levő japán politikai irányvonal konzervatív karakteréből. Ezen a ponton megjegyzendő, hogy Japán politikai életét – a rövid, hathónapos szocialista kormányzat 1947-es időszakán kívül, amely az amerikai megszálló csapatok figyelő szemétől kísérve valósult meg – az iparosodás és a modernizáció XIX. századi kezdete óta egészen a legutóbbi időkig a folyamatos konzervatív kormányzás jellemezte.

Úgy tűnik, hogy a modern közpolitika kiteljesedésének Japán történeti modellje sem igazolja azt a tételt, hogy a jóléti állam kibontakozása olyan politikai háttérrel feltételez, amelyet erős baloldal és gyenge, megosztott jobboldal jellemez.

6. 1. A modern közpolitika eredete

Japánban a modern közpolitikai intézmények kiépülése teljesen más nyomvonalon indult el, mint Svédország vagy Hollandia esetében. A svéd népi mozgalmak, a holland tömbösödés egyaránt azt jelentette, hogy a közpolitikai intézmények gazdasági-társadalmi alapjai organikus bázison alakultak ki. Vagyis társadalmi mozgalmak küzdötték ki a modern intézményeket.

Japánban ilyen típusú társadalmi mozgalmakat nem találunk a XIX. század második felében, amikor Japán a modernizáció útjára lép. A modernizációnak nincs belső társadalmi meghatározottsága, hanem a folyamat külső fenyegetettségéből táplálkozik. A XIX. század közepén amerikai hadihajók jelennek meg Japán partjainál, és előnytelen kereskedelmi egyezményeket kényszerítenek az országra. Ezzel egy tradicionális befelé néző hatalomnak brutális nyíltsággal adták tudtára, hogy elmaradott, technológiailag és intézményi fejlettségét tekintve is.

Japán válasza a kihívásra a Tokugava sogunátus megdöntése, a Meiji korszak keretében megkezdődő politikai reformok sorozata volt. A külső fenyegetettség erőltetett ütemű fejlesztést igényelt, amely a svéd vagy a holland közpolitikai fejlesztéseket (egészségügy, oktatás, szociális kiadások) kizárta. Egy, a japán szövőiparból származó leírás szerint a gyors gazdasági növekedés egyáltalán nem volt fájdalommentes – amint ezt egy korabeli leírásban olvashatjuk:

„A toborzott leányok általában gyári munkásszálláson lettek elhelyezve, amelyek inkább hasonlítottak egy börtönre, mint egy jóléti intézményre. A gyár naponta 24 órát működött, két 12 órás műszakban. Ahol hiányzások voltak, ott néhány munkást odakötöttek a géphez, amíg helyettesítésükről nem tudtak gondoskodni. A munkásszálláson kívüli területen rendszeresen őrzőrátorozott a gyár magánrendőrsége.

Ha szökési kísérletet fedeztek fel, akkor azokat fizikailag büntették: verték, rugdalták, ütötték. A munkásszállás vezetésének szeszélyei következtében, a vétkeket néha teljesen levetkőztették, és anyaszült meztelenül körbevezették a munkásszállás termeiben egy táblával a nyakukban, amelyre vétkeiket írták.”

A modern közpolitika kiépülése tehát nem organikus úton, a társadalmi erővonalak alakulásának mentén, és annak következtében ment végbe, hanem funkcionális úton, az állam által vezérelt folyamatként. A japán történeti modellben az állami szerepvállalás nem a

társadalmi erőviszonyok alakulásának következménye, mint Svédországban vagy Hollandiában, hanem éppen fordítva a külső feltételektől determinált állami szerepvállalás az indítéka a piacgazdaság kiépülésének és a társadalmi modernizációnak.

A modernizáció irányába mutató változásnak a külső determináció mellett, belső motivációja is volt.

Japán a politikai stabilitás gyorsan növekvő fenyegetettségével nézett szembe a parasztság nyugtalanága miatt.

A Tokugava kor Japánjában, mind a sogun – a 17. század elején alapított rendszer örökletes diktátora –, mind a daimiok (feudális urak) növekvő mértékben képtelenek voltak megszerezni az igényelt járandóságokat és azok a kísérletek, hogy többet kapjanak – akár az adók és kötelezettségek növelésével, akár a pénz leértékelésével – csak elégedetlenséget és feszültséget szítottak a szamurájok és azok között, akik művelték a földet.

Ezek a motívumok jelezték egy széles körű reform szükségleteit, de nem ennek hatására cselekedtek.

Az USA és Anglia demonstrált fensőbbrendűsége Japán partjainál az, amely Japánt az iparosítás és a technikai fejlesztés irányába végrehajtott reformok felé lökte.

Japán rendelkezett a gazdasági – társadalmi modernizáció és a modern közpolitika alapjainak megteremtéséhez szükséges induló erővel.

A Meiji korszak reformjainak Japánjában az új vezetők hangsúlyozzák annak fontosságát, hogy másolni kell a nyugati hatalmakat azért, hogy minőséget tudjanak előállítani. A jelszó: fokuku-kyohei („gazdagítsd az országot, erősítsd a hadsereget”) a Meiji kormányzat hivatalos programja lett.

A XIX. század közepéig Japán szándékosan elzárta magát a külső hatások – beleértve a technikai innováció – elől. Az elkülönültség következtében Japán messze a vezető országok mögé került, és az elmaradottságot számos tényező fémjelezte:

- a munkáskorú népesség túlnyomó hányadát a mezőgazdaság foglalkoztatta,
- a többség fogcsikorgató szegénységben élt,
- az iparcikket egy technológiailag stagnáló kézműves szektor gyártotta,
- a termelékenység és a kibocsátás növekedése a legjobb esetben is lassú és bizonytalan volt.

Japán mégis rendelkezett gyorsabb haladáshoz szükséges potenciállal. Nem volt minden teljesen statikus. Figyelemre méltó erőforrásokat fejlesztettek ki, amelyeket használni lehetett könnyelmű fogyasztásra, de a gazdaság fejlesztésére is. Tapasztalatokkal rendelkezett a kereskedelemben és a kézművességben. Kislétszámú, de kultúrált értelmisége volt, amely magas szintet ért el az irodalomban és a művészetekben. Japánban már alakulóban-fejlődőben volt:

- a viszonylagosan írástudó lakosság,
- az utak és a hírközlés hatékony rendszere,
- a hatékony kormányzat,
- a tehetséges földművesek kísérletező beállítottsága.

Ugyanakkor a modernizációs folyamat kibontakozását gyengítette a japán vezető rétegek megosztottsága, belső bizonytalansága.

Japánban a Tokugava rendszer megdöntése drámai politikai forradalmat jelzett, de az új kormányzat, amely 1868-ban hatalomra került, messze volt attól, hogy tisztán lássa az irányát és az ütemét azoknak a változásoknak, amelyeket véghez kívánt vinni. Az átmeneti szakasz karaktere (durván kb. két évtizedig tartott) a következőképpen írható le: „Az átmeneti évek, mialatt a nyugati kapcsolatok okozta kezdeti sokkot megemésztették, szükségképpen zavarosak voltak, tele voltak téves kezdeményezésekkel és kísérletekkel. De sokkal fontosabbak voltak, mint a kormányzat által vezetett intézményes reform évei és fontosabbak voltak, mint a gyors gazdasági növekedés évei (K. Ohkawa- H. Rosowsky: Japanese Economic Growth. 1973, 9. old.).

Egykori leírás szerint az új vezetők megosztottak voltak. A konzervatívok „ellenezték a hírtelen és meggondolás nélküli változtatásokat”, míg egy másik csoport „rögtön át akarta venni az idegen találmányokat az ország hasznára méghozzá a távíró által elért gyorsasággal” (W. G. Basley: The Meiji Restoration. 1973, 393. old.).

A metafora napjainkra már elavult; a dilemma azonban nem.

Fokozatosan – belső viták folyamatában és külföldi tanácsok hatására – egyetértésre jutottak egy sor messzematató reformban. Először is célba vették a Tokugava időszak archaikus, feudális jellemzőinek lerombolását és modern szociális keretek létrehozását.

Ez magában foglalta a kormányzati adminisztráció és struktúra egységesítését, az összes társadalmi osztály jogi egyenlőségének és földbirtoklási egyenlőségének megalapozását, a

különböző szférában érvényesülő korlátozások megszüntetését, beleértve az utazás és a belső kereskedelem szabadságát, azt is, hogy mit hova vessenek a mezőgazdaságban és új foglalkozások megkezdésének lehetőségét is. Más változások is történtek, amelyek a hadsereget, az oktatást, a jogot és a rendőrséget érintették.

Két reform volt döntő fontosságú a gazdaságban és a társadalomban.

Az első az összes feudális adó helyettesítése egy központi és uniformizált állami földadóval, amelyet készpénzben kellett kifizetni. Ez eredetileg a föld értékének 3%-a volt, egyenlő a termelés nettó értékének egyharmadával (az arány még kisebb is lehet, mert nem volt egyetértés a termelés mennyiségéről). A földadót csökkentették 1877-ben méghozzá 2,5%-ra. A másik jelentős reform a szamuráj illetmények átváltoztatása volt kamatozó állami kötvényekre.

Az első intézkedés azt biztosította, hogy azoknak a készleteknek nagyobb részét, amelyet korábban a daimio vagy a szamurájok elvettek a parasztoktól, azokat ettől fogva produktív célokra használhatták. A földadó az állami bevételek nagy részét biztosította (80%-ot az 1888-as évek elejéig, és 50% felett a századfordulóig).

Ez volt az elsődleges eszköz, amellyel az állam finanszírozni tudta gazdasági és szociális programjait. Az adó alapja pénzben volt meghatározva, így a mezőgazdasági termelők nyertek az infláció miatt.

Továbbá az a tudat, hogy a termelés növekedése nekik jelent többet, nagyon erősen ösztönözte a termelékenység emelését.

A szamuráj illetményeket átváltoztatták kamatozó állami kötvényekké, amelyet 1873-ban vezettek be, és 1876-ban tettek kötelezővé, ezzel megkísérelték, hogy összebékítsenek két célt. Az egyik pénzügyi természetű volt: a szamuráj illetmények - még a kifizetett összegek csökkenése után is - nagyon megcsapolták az amúgy is elég nyomott helyzetben lévő kincstárt. Azonban valamit kellett tenni annak érdekében, hogy segítsék a szamurájokat abban, hogy gazdaságilag tudjanak alkalmazkodni a társadalomhoz, aminek már nem volt rájuk szüksége, mint örökletesen katonáskodó rétegre.

A másik cél politikai természetű volt: fontos volt, hogy az új rendszer ne idegenítse el a társadalom nagyszámú és politikailag erős rétegét, különösen azért, mert nagyon sokan, akik a hatalomban voltak, szamuráj eredetűek. Az illetmények átváltoztatása állami kötvényekké, és a monetáris kifizetések ezt követő eróziója képessé tette őket arra, hogy mindkét céljukat elérjék.

10 évet vett igénybe, amíg ezek az alapvető változások végbementek, és kialakították a modern gazdaság alapjait. Bár a pénzügyi krízis az 1870-es években még egyszer fenyegette az új rendszer stabilitását, és majd csak az 1880-as évek közepére kerültek újból olyan helyzetbe, hogy nagyon szigorú deflációs politika segítségével uralták a kormányzati pozíciót. Ez ténylegesen jelezte az átmeneti szakasz végét, és így a gazdaság képessé vált a modern gazdasági növekedés kezdeti szakaszának megkezdésére.

A kormányzat bekapcsolódása a gazdasági életbe még hosszú ideig folytatódott. Az elsődleges feladat a piacgazdaság növekedésének segítése, a modern közpolitika alapjainak kifejlesztése volt, de ugyanakkor felismerték, hogy a komplex, modern, iparosított gazdaság nem működőképes és nem fejlődőképes bizonyos fokú állami beavatkozás nélkül.

Az állam folyamatosan felelős volt a pénzforgalom korlátozásáért és saját költségvetési helyzetéért. A Meiji korszak Japánjában megfogalmazódott az a szükséglet, hogy irányíthatóak legyenek az állam pénzügyei, az adók emelése és a kiadások szabályozása útján. Ez a fő gondja az egymást követő pénzügyminisztereknek. Japánban a Meiji Restaurációt követő évtized szertelen állami költekezését részben kölcsönfelvétellel, részben nem-konvertibilis bankjegy kibocsátással fedezték. A hazai pénz gyorsan elértéktelenedett, és az árak az 1870-es évek végétől sok terméknél élesen emelkedett. Az újonnan kinevezett pénzügyminiszter, Matsukata rátermett vezetése alatt az 1880-as évek elején rendkívül szigorú deflációs politikát fogadtak el, és pár év alatt képesek lettek a helyzet irányítására egy jobb egyensúly fenntartására a bevételek és a kiadások között. Japán a valuta- és pénz – forgalom kielégítő rendszerét fejlesztette ki.

A Japán Nemzeti Bankot 1882-ben alapították. A Bank monopóliummal rendelkezett a teljes konvertibilitáson alapuló bankjegy kibocsátásra. Bár a Japán Bank névlegesen magántőkéjű társaság, ennek ellenére mindig kemény állami irányítás alatt állt. A hatóságok csakhamar érzékelték, hogy ha pillanatnyi igényekhez kapcsolódóan szabályozzák a pénzforgalom nagyságát, akkor az nem ösztönzi hatásosan a gazdaság szükségleteit, és a Banknak engedélyezték, hogy fejlesztési célra is pénzjegyeket bocsáthat ki. Ezzel feladták az egyértelműen ortodox finanszírozási módot, ennek ellenére a lehetőségek mégsem fordultak át vakmerő hitelfelvétellé. A pénzkibocsátás átfogó expanzív természete, különösen akkor, amikor a depresszió fenyegető, csak jelentéktelen inflációs egyoldalúságot hoz létre. Japán olyan stabil pénzügyi környezetet teremtett, amelyben az ipar képes volt olyan gazdasági cél követésére, amelyben a hazai források növelésére és beruházásra létrejött alapok alapvető felhasználója lett.

A második kiemelkedő terület a csereárfolyam-politika, amelyben a kormányoknak felelősséget kellett vállalniuk. A XIX. század végén Japán valuta leértékelési nyitó szakasszal kísérletezett. Bár ez számos előnyt eredményezett, végső gazdasági célnak az Arany Standard elfogadását tekintették. Befelé az egészséges pénzügyi helyzetet, kifelé a szabályozott cserearányokat tekintették úgy, mint előfeltételeket a külföldi tőkéhez való hozzájutáshoz, és a nemzetközi pénzügyi jó hírnévhez. Japán ezt 1897-re érte el.

A modern közpolitika alapjainak megteremtését az állami beavatkozás közvetlen formái is segítették.

A XIX. század második felében Japán feladta azokat a preferenciákat, amelyek korábban az elkülönültséghez vezettek, és a külföldi technológia átvétele irányába mozdult el. Az állam egyik legfontosabb hozzájárulása a modernizációhoz a szükséges infrastruktúra fejlesztése a vasúttól, a távírótól az acéliparig és az elektromossáig.

Japánban nagy figyelmet fordítottak a japán kereskedelmi flotta szélesítésére, amely nagy haszonnal járt a japán hajógyártás számára. Bőséges működési támogatást adtak a magán hajótulajdonosok számára, és eltiltották a külföldi hajókat a part melletti kereskedelemről.

Japán nem kísérelte meg állami tulajdonban levő ipar kifejlesztését szignifikáns mértékben, ennek ellenére a japán kormányzat az 1870-es években vezető szerepet játszott új iparágak alapításában, modell-értékű gyárak felállításában, és külföldi eszközök és szakértők behozatalában. Rendkívüli erőfeszítéseket tett arra, hogy támogassa a magánipart.

Japán a kölcsönök, az adományok, az adókedvezmények, a támogatások, és más ösztönzők egész sorát biztosította annak érdekében, hogy segítse a magánvállalkozások túlélését. Széles körben alkalmazta az állami megrendeléseket, és a hadsereg számára még akkor is hazai termékeket vásárolt, amikor az import árú egyértelműen jobb és olcsóbb volt. A mezőgazdaságot hasonló kedvezményekkel és hitelekkel támogatták. Japán ezenkívül kifejlesztette a kísérleti farmok és programok értékelhető rendszerét azért, hogy széles körben biztosítson információt a vetőmagvakról és a legjobban alkalmazható technikákról.

6. 2. A japán közpolitika kiépülésének sajátos vonásai

A japán gazdasági és társadalmi modernizációban a modern közpolitika kiépülése – kiteljesedése lényegében 1945 után ment végbe. Nem csak a fáziseltolódás, a viszonylagos késedelmeskedés volt egyedien sajátos, hanem a politikai és a társadalompolitikai háttér is.

Az alábbiakban ezt tekintjük át részletesen.

1. Az összehasonlító közpolitikai elemzés szempontjából valóban figyelemreméltó a gazdasági növekedéshez kapcsolódó alacsonyszintű közkiadási arány. Japánban 1952 és 1973 között a GNP évi átlagban 11%-kal emelkedett, ami azt jelentette, hogy a gazdaság 6,5-szeresére nőtt. Ez az OECD országokban példátlan gazdasági növekedés, Japánt egy kis-közepes nagyságrendű gazdaságból az ipari demokráciák között a második helyre lendítette előre.

Még inkább figyelemreméltó a gazdasági növekedés alakulása 1971-ben, a Bretton-Woods rendszer összeomlása után. Az alkalmazkodási nehézségek miatt Japán gazdasági növekedési üteme lelassult, 1974 és 1979 között Japán ötödik helyre került az OECD országok között, de 1980 és 1984 között újból első helyre emelkedett.

Az 1980-as években Japán kereskedelmi mérlege pozitív, valutája világraszólóan erős, az infláció mértéke alacsony, a beruházások jelentős mértékűek. A japán gazdaság versenyképessége már az Egyesült Államoknak is komoly gondot okozott.

Meglepő, hogy ezzel a folyamattal párhuzamosan Japánban a közkiadások színvonala rendkívül alacsony. 1967 és 1969 között a közkiadások színvonala a GDP 19,2%-át érte el éves átlagban, amely a legalacsonyabb arány volt a fejlett ipari országok között. 1980-ra ez az arány 30%-ra emelkedett, amivel Japán még mindig jelentősen elmaradt a többi fejlett ipari országtól. Az USA és Ausztrália volt hozzá legközelebb évi 33%-al. A közkiadásokon belül az 1970-es években Japán csak az évi GDP 8,9%-át költötte szociális segélyekre. Ehhez a szinthez a legközelebb az OECD országok között Spanyolország állt, amelynek GNP-je a Japán GNP egyhatodát tette ki (Poullier, 1982, 620. old.).

Ebből a kettős tendenciából levonható az a következtetés, hogy nincs automatikusan pozitív korreláció a gazdasági növekedés mértéke és a szociális kiadások színvonala között, és nincs konvergencia az azonos gazdasági fejlettségű országok közpolitikája között (Lásd erről Pryor, 1968; Wilensky, 1975).

Ugyanakkor, mindez bizonyítani látszik azt a neoklasszikus elméletet, miszerint a kormányzati kiadások alacsony színvonala erős piaci ösztönzést ad a magánvállalkozások kibontakozására.

A japán modell vállalkozásbarát és „jólétellenes” karaktere bizonyítani látszik azon feltevéseket, amelyek szerint a közkiadások színvonala egy országban egyenesen arányos a

munkásmozgalom erejével és a szocialista kormányzatok uralmának időbeni terjedelmével. Ez alapozza meg a szociális jóléti programokat és az erősebb szociális védőhálót.

Ezeknek az elméleteknek azonban ellentmondanak 1971 után a japán jóléti állam kiteljesedésének történelmi tényei. És ellentmondanak azok a közpolitikai tendenciák is, amelyek nem illeszthetők a vállalkozásbarát és „jólét-ellenes” sémába.

Japán ugyanis 1971-től váratlanul éles fordulatot vett egy japán típusú jóléti állam kiépítésének irányába. Ez kifejeződött a nyugdíj és az öregkori betegségbiztosítás kiadásainak emelkedésében és más programok beindításában. 1973 és 1981 között a nyugdíjkifizetések ötszörösére emelkedtek, a társadalombiztosítási kiadások négyszeresére, az általános és középiskolák építésére nyújtott támogatások ötszörösére és a magániskolák működtetési költségeinek támogatása nyolcszorosára emelkedett (Kumon, 1984, 147. old.).

Ez a tízéves tendencia ellentmond a jóléti állam politikai hátterére vonatkozó sematikus magyarázatnak. Hiszen Japán politikai életéből hiányzott az erős szakszervezeti bázison nyugvó baloldal és a széttöredezett jobboldal. A hetvenes évek elején a szakszervezeti tagság alacsonyszintű és csökkenő tendenciájú volt, a Szocialista Párt 20%-os arányt ért el a parlamenti választásokon, ami jelentős csökkenés volt a két évtizeddel korábbi 33%-os arányhoz képest.

A nyolcvanas évek elején újabb meglepő fordulat következett. A japán állam megkezdte az éppencsak felépített jóléti állam „visszabontását”.

Valószínűleg a második olajsokk és a nemzetközi pénzügyi rendszer bizonytalanságai következtében a japán kormány meghirdette a pénzügyi szigorúság és a közigazgatási reformok politikáját. A társadalombiztosítási, egészségügyi és oktatási kiadások aránya csökkenni kezdett az állami költségvetésben, megszüntették az időskorúak ingyenes orvosi kezelését és a pácienseknek először az összköltség 10%-át, majd később 20%-át kellett téríteni.

Rögtön hozzá kell tenni, hogy a szocialista kormányzatok a nyolcvanas évek elején más országokban is hasonlóan válaszoltak az olajsokkra.

2. A japán jóléti állam ezenkívül is rendelkezik megkülönböztető sajátosságokkal, amelyek európai és észak amerikai értelmezésben nem illenek ahhoz a vállalkozásbarát, antiszociális képhez, amely Japánról kialakult.

Először: Japánban a munkanélküliség következetesen alacsonyszintű. A modern ipari államok többsége a hetvenes években és a nyolcvanas évek elején növekvő munkanélküliségi tendenciával küszködött. 5 ország jelentett ez alól kivételt. Svédország, Ausztria és Norvégia balközép irányzatú kormányzatai hosszútávon elkötelezettséget vállaltak a teljes foglalkoztatásra. Ezt érvényesítették is. A konzervatív kormányzatú Svájc is elkerülte a növekvő munkanélküliség fenyegetését. Korántsem eredeti megoldással elküldte a vendégmunkásokat az országból. Japán alacsony színvonalú munkanélkülisége – konzervatív kormányokkal – egyedülálló a modern ipari országok között (Therborn, 1985.).

Másodszor: Japánban viszonylag csekély a jövedelmek szóródása. A Gini index szerint, amely a jövedelmi különbségek nagyságrendjét méri, Japán a rendkívül alacsony jövedelemkülönbségű országok között foglal helyet. Összehasonlító tanulmányok szerint Japán a második egalitáriánus ország az adózás előtti jövedelmek összehasonlítása alapján, és a negyedik az adózás utáni jövedelmek összehasonlítása alapján. Az ilyen típusú összehasonlítások alapján Japán sokkal inkább hasonlít a szociáldemokrata Svédországhoz és Norvégiához, mint a konzervatív országokhoz.

Olyan társadalmi indikátorok, mint az iskolázottság, a csecsemőhalandóság, a bűnözés, a morbiditás alapján Japán kis különbségű, homogén karakterű ország képét mutatja. Az egyes társadalmi csoportok között nincs szignifikáns különbség, és nem véletlen, hogy Japánban az emberek döntően nagy része a középosztályba tartozónak érzi magát. Ezt alátámasztja az a tény, hogy Japánban viszonylag kicsi a különbség az alapvető közszolgálati cikkekkel történő ellátottság területén (autó, színes televízió, telefon, stb.) (Murakami, 1982).

Ezekkel a jellemzőkkel a nemzetközi összehasonlítás alapján Japán nehezen illeszthető be a konzervatív országok közé.

Harmadszor: sajátos a munka világában jelentkező konfliktusok alakulása. Közvetlenül 1945 után a munka világát a klasszikus konzervatív hatalmi képlet tüneteként éles feszültségek, erőszakos összecsapások jellemezték. 1946 és 1976 között 18 ország között a sztrájkok száma és nagyságrendje tekintetében Japán az ötödik helyet foglalta el. 1955-ben kezdődtek meg a tárgyalások a munkaadók és munkavállalók között, de ezekkel nem tudták érezhető mértékben csökkenteni a sztrájkok gyakoriságát az úgynevezett „tavaszi offenzívát”, amely tavasszal munkahelyi konfliktusokat és sztrájk sorozatokat jelentett. A sztrájkok miatt elvesztett munkaórákat összehasonlítva még 1974-ben és 1975-ben is Japán vezető helyet foglalt el az Egyesült Királysággal, Franciaországgal és Kanadával együtt (Hanami, 1979).

Az 1980-as évek elején azonban ez a tendencia megváltozott. Japán „visszacsúszott” azon országok közé, amelyekben a sztrájkok gyakorisága és hossza alacsony. A többi konzervatív kormányzatú országban (Olaszország, Kanada, Egyesült Királyság) a sztrájkok száma és nagyságrendje változatlanul magas volt, Japán viszont olyan országokhoz kezdett hasonlítani, amelyekben országos és vállalati szinten működő, komplex intézményrendszert építettek ki a bér-, a munkafeltételek és a teljesítménykövetelmények megtárgyalására. Ezek a korporatív jellegű rendszerek Ausztriában, Norvégiában, Svédországban és az NSZK-ban működtek. Japánban ezek az intézményrendszerek nyomokban sem találhatók meg. Sőt! Japán munkaválságokhoz kapcsolódó konfliktusai – korporatív jellegű közpolitika nélkül – alacsonyabb szintre estek vissza, mint a kiterjedt korporatív hagyományokkal rendelkező Svédorszáé.

6. 3. A modern japán közpolitika konzervatív szemléleti alapjai

A japán közpolitika a sajátos, talán kreatívnak is nevezhető konzervativizmus terméke. Az egyedülállóan magas gazdasági növekedési ütem és az Egyesült Államokkal rivalizáló gazdasági teljesítmény-színvonal alacsony színvonalú állami közkiadási szinttel kapcsolódik össze. A japán jóléti társadalom azonban nem a jóléti állam juttatásain nyugszik, hanem a japán állam, a japán pénzügyi intézmények, a japán vállalatok valamint a családok és társadalmi közösségek együttműködésén.

A japán vállalatok világában a kemény konkurenciaharc és a szociális kötelezettségvállalás egészen sajátos kombinációja található. Köztudott, hogy a nemzetközi versenyképesség háttérében a japán óriásbankok, ipari vállalat- és kereskedőház óriások között kemény gazdasági verseny húzódik meg a piaci részesedésért, a versenyképes árakért és a termékek minőségének fejlesztéséért. Ismeretes, hogy Japán a vállalatok és bankóriások hazája, de az már kevésbé ismeretes, hogy ez nem jelent monopóliumot. A piac minden lényeges szegmensét jellemzi négy-öt óriásvállalat kemény konkurenciaharca. Ebben a konkurenciaharcban az emberi tényező alapvető szerepet játszik, ami nemcsak a gazdasági teljesítmények hosszú távú, emberi erőforrás szemléletű megalapozásában jut kifejezésre, hanem sajátosan szoros emberi-erkölcsi kötődésekben is.

Amíg a II. világháború után megtörténhetett, hogy egy fogságba esett német katonát a brit hadsereg alkalmazott, addig elképzelhetetlen az, hogy például a Toyota cég alkalmaz egy Nissantól eltávozó alkalmazottat (Dore, 1986, 72-73. old.).

A vállalat és alkalmazottai között a lojalitáson túlmutató, a hagyományos családi kohézióhoz hasonlatos kapcsolatok léteznek. A japán óriásvállalatok teljesítményösztönzési rendszerében a munka világából nem tolták ki a családi értékeket, ahogyan ezt a taylorizmus tette. Az amerikaival vetekedő teljesítmény-színvonalat nem individualista értékbázison, hanem szociális értékbázison érték el, vagyis olyan vállalatvezetési modellben, amelyben a vezetés sokoldalúan igyekszik gondoskodni a szociális szükségletekről.

Nemcsak az emberi erőforrás fejlesztés rendszere sajátos, hanem az emberi erőforrásokkal való mindennapos gazdálkodás is. A vállalatok participatív jellegű döntési rendszereket fejlesztettek ki, amelyek során a legszélesebb körben megtárgyalják az új technológia és a szervezeti eljárások bevezetésének tartalmát, módját és időzítését. Módot adnak mindenkinek az észrevételek és a javaslatok megtételére, de ezzel nemcsak a javaslatok minőségét javítják, hanem konszenzust is teremtenek a vállalatban belül.

A japán vállalatvezetésben a hierarchia első embere felelős az emberi erőforrásokért, és a kemény versenyre hivatkozva a vezetés kezdeményező-újító közszellemet fejleszt ki. Ennek jellegzetes megnyilvánulása Soichiro Honda véleménye, amit nyugállományba vonulásakor üzleti sikereinek titkáról mondott: „Meggyőződésem, hogy sikereim döntő részben annak köszönhetők, hogy elismertem az egyén jogát a gondolkodásra és a tanulásra. Csak így tudtam kiaknázni alkalmazottaim legjobb tulajdonságait, ösztönözhettem találékonyságukat és kezdeményezőképességüket, s csak így tudtam alkalmazkodni lelki alkatukhoz”.

A japán állam és a vállalkozói szféra között a gazdaság- és a társadalompolitikai feladatokra egyaránt kiterjedő együttműködés érvényesül. A vállalkozói szféra a szociális értékorientációjú vezetés nyílt vállalásával jelentős terheket vesz le az állami költségvetés válláról. Cserébe viszont sokoldalú támogatást vár el az államtól a gazdaságpolitika területén, amely a direkt beavatkozástól, különböző kedvezmények adásától az indikatív jellegű tervezésig terjed.

Természetesen ez a munkamegosztás jellegű együttműködés nem jellemző a vállalkozói szféra egészére. A közép- és a kisvállalatok százalékos aránya rendkívül nagy, és meghaladja az európai és észak-amerikai arányokat. Ezek elsősorban az elosztásban és a szolgáltatásokban tevékenykednek. Működési feltételeik korántsem stabilak. Hónaponként közülük 1500-1600 tönkremegy. Talán nem túlzás, hogy ezek az instabil körülmények külső kényszerként, fegyelmező erővel hatnak az óriásvállalatok dolgozóira. A magas szintű morális és érzelmi kötődés kialakulásában a sokat emlegetett belső, a konfuciánus családi

felfogáson nyugvó értékorientáció mellett, a kis- és középvállalatok kifejezetten bizonytalan körülményei is szerepet játszanak.

A japán jóléti állam a szociális teherviselés sajátos megosztását alakította ki a civil társadalom és az állam között. Ennek lehetőségét az teremtette meg, hogy a japán társadalom szociális szöveteként a piacgazdaság kiépítése és az utóbbi évszázad történelmi eseményei kevésbé roncsolták szét, sőt a külső körülmények a hagyományos értékeket és a szociális integrációt még erősítették is (Titmuss, 1958).

A japán politikai elitet több mint egy évszázada a politikai stratégia kialakításában az az ősi félelem vezérelte, hogy Japán sebezhető és gyenge. Lényegében folyamatosan érvényesült a politikai stratégia alapvonalainak kialakításában Yamagata Arimotonak, a Meiji reformkor miniszterelnökének iránymutatása. Eszerint minden geopolitikai tényező Japán ellen dolgozik. Természeti erőforrásai csekélyek, elzárt a világ nagy piacaitól, a nagyhatalmak már felosztották a világot, és Japánnak meg kell védenie magát, mert a gyarmati alárendeltség lehet a sorsa (Hackett, 1971).

A japán politikai elit ennek a fenyegetésnek az elhárítására épített ki hatékony állami bürokráciát, a helyzet hasonlósága miatt a porosz állami intézményeket tekintve mintának. Ugyanakkor vállalati és helyi szinteken olyan társadalompolitika kialakítására törekedett, amely biztosítja, hogy a nemzeti fenyegetettség érzésében az egész társadalom osztozzon. Így a piacgazdaság kiépítése nemhogy gyengítette volna a családokat és az organikus közösségeket, mint ahogy ez Nyugat Európában és Észak-Amerikában történt, hanem erősítette azokat. Ez nemcsak a családi értékorientációk vállalati területre történő adaptálásával történt meg, hanem a helyi közösségek erősítésével és szociális felelősségvállalásuk támogatásával is. A családok, a baráti, a szomszédsági közösségek, a kis társadalmi csoportok vállalták a szociális felelősséget, és a piacgazdaság múlt századi megkezdésének megrázkódtatásai után helyi intézményeket fejlesztettek ki a szociális problémák kezelésére. Ezek az intézmények nem állampolgári jogosultság alapján működtek, hanem személyes kapcsolatokon alapuló humánszolgáltatások voltak. A japán felfogás szerint az egyének szociális segélyezése időskor, munkanélküliség, betegség, árvaság és más problémák esetén a család és az organikus kisközösségek feladata. A szociális integráció ereje így szintén tehermentesítő tényező volt és lehetővé tette, hogy az állam a központi erőforrásokat a nemzetközi versenyképességre összpontosítsa, hogy a nemzetközi alávetés fenyegetését elhárítsa. Így vált a nemzeti fenyegetettség motívuma egy sajátos társadalmi

konszenzus alapjává, amely konszenzust nem demokratikus intézményrendszer kifejlesztésével teremtették meg.

Japán ugyan bevezette a parlamentáris rendszert 1890-ben, de a parlamenti korlátozások számottevőek voltak. Például a kormányt nem a parlament választotta, hanem a császár nevezte ki. A parlament szuverenitását végül is az amerikaiak kényszerítették ki 1945 után. Az univerzalizmus elvén nyugvó társadalompolitika belső, társadalmi késztetése sem erősödött fel. A szociális juttatási rendszer vállalati és családi-közösségi mechanizmusai, és a hagyományos konfuciánus értékek integratív ereje nem motiválták a japánokat szakszervezeti mozgalmak kifejlesztésére. A japán szakszervezetek fáziskéséssel, az 1910-es évek végén alakultak ki, és befolyásuk hosszú ideig gyenge maradt. A 30-as években a szakszervezeti tagság aránya nem ment az összdolgozói létszám 8%-a fölé, és a szocialista pártok legmagasabb választási teljesítménye 10% körül mozgott. A konzervatív kormányzatok sohasem cselekedtek szakszervezeti nyomásra, de a japán politikai élet irányítói mégis magas fokú képességet fejlesztettek ki a közösségi érdekekre történő reagálásban, sőt nemegyszer eredményesen anticipálták a várhatóan jelentkező szociális problémákat. Ennek háttérében az az eltökéltség húzódik meg, hogy Japánnak meg kell válaszolni a nemzetközi kihívásokat. Ez a képesség – amit kreatív konzervativizmusnak is neveznek – lehetővé tette, hogy a konzervatív kormányok hosszú évekig megőrizzék kormányzati pozíciójukat, a parlamentáris demokrácia 1945 utáni bevezetése után is. Rugalmasak és hajlékonyak voltak, képesek voltak döntéseikkel megelőzni a problémák kiéleződését, képesek voltak elébbemenni a feszültségek társadalmi artikulálódásának. Vagyis a japán konzervatív párt – számtalan frakciójával, a frakciók közötti rugalmas, a körülmények és a szükségletek szerint változó kapcsolatokkal – leginkább az olasz kereszténydemokrata mozgalomhoz hasonlított. Nem volt monolit tömb, képes volt ellentétes érdekek integrálására is. Ennek jellegzetes példája, hogy a bizonytalan kínai kapcsolatok időszakában a japán konzervatív pártban egyszerre működött Kína barát és Kína ellenes frakció, és a szükségletek alakulásától függően hol az egyik, hol a másik frakciót tolták előtérbe.

Bármilyen átgondolt és következetes törekvés a japán társadalom organikus szövedékének megőrzésére eredménytelennek bizonyult volna, ha Japánt ellenállhatatlan külső pusztítás éri. Igaz, hogy Japánt 1945-ben sokkoló hatású és megemészthetetlen csapás érte, ennek ellenére a gazdaság és a társadalom nem pusztult el olyan mértékben, mint Európa országai az első és a második világháborúban

Japánban a szociális értékek iránti elkötelezett vállalatvezetésre és családi-közösségi szervezetek hálózatára egy méreteiben kicsiny állam illeszkedik. Ha az állami alkalmazottak számát az összlakossághoz vagy a foglalkoztatottak összlétszámához viszonyítjuk, akkor ez az arány Japánban egyharmaddal kisebb, mint az ipari demokráciák átlagában. Ugyanez érvényes a kormányzati kiadásokra. Japán a GNP 33%-át költötte kormányzati kiadásokra, amikor ez az arány 40-50%-ot ért el Nyugat Európában.

Óriási tévedés lenne azonban a japán állam relatíve kicsiny méretei miatt a japán állam gyengeségére következtetni. Ha olyan különböző paraméterek alapján akarunk a kérdésre válaszolni, mint a politikai programok hatékonysága, a fekete gazdaság kicsiny méretei, a kábítószer-fogyasztás és az alkoholizmus korlátozása, az egészséggondozás szabályozása, a társadalmi biztonság mértéke, akkor a japán állam a nemzetközi összehasonlításban erősnek minősíthető.

Ebből adódik az a tanulság, hogy nincs tértől és időtől független válasz arra a kérdésre, hogy nagy államot vagy kis államot kell-e kiépíteni. Nyilvánvaló, hogy az állam méretei, a vállalt gazdaságpolitikai és társadalompolitikai feladatok nagyságrendje és fajtái sok tényezőtől függnék. Fontos tényezők a gazdaság- és társadalompolitikai szükségletek, a társadalmi-történelmi hagyományok és nagyon fontos meghatározottság, hogy az állam hogyan képes megosztani az átmenet, a modernizáció terheit a társadalmi közösségekkel és a vállalkozási szférával. A kisállam is lehet erős, és a nagy állam is lehet gyenge. Gyengének bizonyul akkor, ha a felvállalt feladatokat nem képes teljesíteni, és nem képes hatékony együttműködésre a vállalkozói szférával és a társadalom integratív jellegű, szervezett erőivel. Ebből következik, hogy a gyenge állam politikai követelése ön- és közveszélyes, nemcsak a speciális kelet-közép európai helyzetben, ahol az állami szerepvállalás szükséges a vállalkozói szféra és a civil társadalom viszonylagos gyengesége miatt, hanem bárhol, bármikor, bármilyen állam esetében is.

A japán feltételek esetében teljesen természetes, hogy a japán állam csak korlátozott szerepet vállal a redisztribúciós folyamatokban. Ez nemcsak a közvetlen, transzfer jellegű pénzbeni juttatásokra érvényes, hanem az intézményes szociális védőhálózatra is.

A kulcstényezőkre viszont rendkívül hatékonyan összpontosít. Ilyen például az iskolarendszer. A japán lakosság korspecifikus csoportjának 90%-a végzi el a középiskolát, és a 40%-ot is meghaladja a felsőfokú végzettségűek aránya. A japán iskolarendszer példanélküli szocializációs funkciót tölt be. A helyi kormányzatok számára már a múlt század végén előírták a 6-15 éves korú gyermekek kötelező iskoláztatását. A század elején nagyobb

arányban végezték el japán gyermekek az általános iskolát, mint az Egyesült Királyságban és Nyugat-Európa nagy részén. Az állam központilag építette ki a közép- és felsőfokú iskolák hálózatát. Az iskolarendszer nyitott. A felvételi vizsgák rendszere biztosítja a tehetségek szelekciós folyamatát, és az iskolarendszer Japánban olyan mobilizációs tényezővé vált, amely azt eredményezte, hogy az iskolai végzettség jobban meghatározza az elhelyezkedési lehetőségeket, mint a szociális származás.

Kétségtelen, hogy a szociális juttatási rendszer univerzális kereteinek más a jelentősége a japán állam esetében. 1945 előtt a szociális juttatási rendszerhez kapcsolódó törvényhozási tevékenység minimális volt. 1925-ben fogadták el a nemzeti egészségügyi rendszer első elemeit. 1929-ben fogadták el az első olyan törvényt, amely a helyi kormányzatok kötelességévé tette a szegénygondozást. Csak 1938-ban szervezték meg az Egészségügyi és Szociális Minisztériumot, és ebben az évben hoztak törvényt a kötelező nyugdíjrendszerről és az önálló vállalkozók egészségbiztosításáról. A szociális gondoskodás rendszere azonban törvényi alapok nélkül is működött.

A japán jóléti állam – minden sajátossága ellenére – sem mentes azoktól a válságtünetektől, amelyek a nyolcvanas években a jóléti államokat elérték. A belső és a külső körülmények is változnak. A japán társadalom most már urbanizált, a hagyományos paraszti társadalom összezsugorodott, a társadalmi különbségek is növekednek, a nemzetközi fogyasztási minták demonstrációs hatása is kitapintható. Az USA és a nyugat-európai partnerek erőteljesen követelik a japán piac megnyitását áruik előtt.

Kérdés, hogy a változások közegében mennyiben bizonyulnak elégségesnek a szociális juttatási rendszer hagyományos pillérei, vagy a japán államnak alapvetően új munkamegosztási modellt kell kezdeményezni az állam, a családi-helyi közösségek és a vállalkozási szféra között.

Irodalom

W. G. BASLEY (1973) *The Meiji Restoration*.

CAMERON, D. (1978) *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*. *American Political Science Review*, 72, 1243-61.

CASTLES, FRANCIS G. (ed.): *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalistic States*. London: Sage.

- DORE, R. (1986) *Flexible Rigidities*. Stanford University Press.
- HACKETT, ROGER F. (1971) *Yamagata Aritomo in the Rise of Modern Japan*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- HANAMI, TADASHI (1979) *Labor Relations in Japan Today*. Tokyo: Kodansha International.
- HIBBS, D. (1978) On the Political Economy of Long-Run Trends in Strike Activity. *British Journal of Political Science*, 8, 153-75.
- KUMON, SHUMPEI (1984) Japan Faces Its Future: The Political-Economics of Administrative Reform. *Journal of Japanese Studies* 10, 1.
- MURAKAMI, YASUSUKE (1982) The Age of New Middle Mass Politics: The Case of Japan. *Journal of Japanese Studies* 8, 1.
- PRYOR, F. L. (1968) *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. London: George Allen and Unwin.
- PULLER, JEAN PIERRE (1968) Social Expenditure Growth in Selected Industrialized Countries: France, Germany, Japan, Sweden, United Kingdom, United States. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 138, pp. 618-28.
- SCHMIDT, MANFRED G. (1982) The Role of Parties, in Shaping Macroeconomic Policy. In F. G. Castles: *The Impact of Parties*, pp. 97-176.
- THERBORN, GÖRAN (1986) *Why Some Peoples Are More Unemployed than Others*. London: Verso.
- TITMUS, RICHARD M. (1958) The Social Division of Welfare. In *Essays on 'The Welfare State'*. London: George Allen and Unwin, pp. 34-55.
- VOGEL, EZRA F. (1979) *Japan as No. 1*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- WILENSKY, HAROLD (1975) *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley, CA: University of California Press.
- WOLF, M. J. (1983) *The Japanese Conspiracy – The Plot to Dominate Industry Worldwide – and How to Deal with It*. New York: Empire.
- OHKAWA ÉS H. ROSOWSKY (1973) *Japanese Economic Growth*.

7. AZ IZRAELI KÖZPOLITIKA

Az izraeli közpolitika modern története számos ponton a neokorporativista tételek cáfolata. A neokorporatizmus szerint a gazdaság állami irányítása és ellenőrzése és az erős munkavállalói mozgalmak együttes történelmi jelenléte hosszú távon, konszenzuson és koordináción alapuló közpolitikát tesz lehetővé, amely gazdasági stabilitást és jólétet eredményez.

Az izraeli állami szerepvállalás történeti sajátosságainak elemzésénél az első szembevetendő sajátosság, hogy 1945 után egészen 1977-ig az izraeli munkásmozgalom rendkívül erőteljes politikai befolyással rendelkezett, amelynek mértéke csak a svéd szociáldemokraták politikai befolyásának nagyságrendjéhez hasonlítható. Ez a MAPAI (jelenleg Izraeli Munkáspárt) hosszantartó kormányzási időszakában fejeződött ki, amelynek politikai bázisát egy rendkívül erős érdekérvényesítő szakszervezeti mozgalom a Hisztadrut (A munkások általános szervezete) alkotta.

7. 1. Az izraeli közpolitika jellemzői 1945 után

Az izraeli jóléti állam teljesen sajátos, a társadalmi-történelmi feltételekhez illeszkedő szerepvállalást fejlesztett ki a gazdaságban, a szociálpolitikában és az elosztási folyamatokban.

1. Izrael gazdasági teljesítménye 1945 után két, egymástól gyökeresen eltérő történelmi szakaszra különíthető el. 1973 előtt – egy rövid recessziós szakaszt kivéve – az izraeli gazdasági növekedés üteme olyan gyors volt, hogy csak Japán előzte meg Izraelt az OECD országok között. Ez a fejlődési röppálya Izraelt harmadik világbeli országból a modern ipari országok közé emelte. 1973 után süllyedési tendencia kezdődött, amelynek eredményeként Izrael hátrább került a modern ipari országok rangsorába.

Izrael munkapiaci teljesítménye látszólag nincs összhangban a gazdasági teljesítménynövekedés történelmi tendenciájával. 1973 előtt a munkanélküliségi arány Izraelben magas szinten állandósult. A gazdasági növekedés “felszívó” hatása ugyanis nem volt képes ellensúlyozni azt a tényt, hogy a tömeges bevándorlás hatására a munkaképes korú lakosság száma megduplázódott. 1973 után viszont, amikor a gazdasági növekedés üteme lelassult, a munkanélküliség aránya jelentősen lecsökkent, és 1975 óta Izraelt azon modern országok közé sorolták, ahol intézményes elkötelezettség érvényesül a teljes foglalkoztatás irányába. Az izraeli gazdaság munkahelyteremtő képességét korlátozta, hogy a 70-es években

az importált olaj ára a költségvetés 1%-ról 12%-ra emelkedett, és a honvédelmi kiadások – különösen az 1973-as Yom Kippur háború hatására – a költségvetési összkiadások 20%-át kitevő nagyságrendre emelkedtek.

Ezt a problémát a termelékenység és a gazdasági növekedés stagnálásának körülményei között csak fokozott USA segítséggel tudták kezelni.

1973 fordulópontot jelentett az infláció alakulásában is. 1973 előtt az inflációs ráta nem volt magas – a hatvanas évek közepén, még az árszínvonal csökkenése is tapasztalható volt – és ez a tendencia összekapcsolódott a magas munkanélküliségi rátával. 1973 után az infláció és a munkanélküliség összefüggésére vonatkozó klasszikus tanítások fordított módon érvényesültek. A 80-as évekre 450%-os csúcspontot, elérő hiperinflációt először a munkanélküliségi arány jelentős csökkenése, majd szerény mértékű növekedése kísérte. 1985-ben “Rendkívüli Gazdasági Stabilizációs Tervet” vezettek be, amelynek hatására az infláció a viszonylagos árstabilitás szintjére csökkent, a munkanélküliség kismértékű növekedése és a gazdasági növekedés újraindulása mellett.

2. A szociális juttatások területén – mint ezt már említettük – Izrael történelme különös sajátossággal rendelkezik. A csak Svédországhoz hasonlítható, hosszú időszakot felölelő szociáldemokrata kormányzás ellenére az izraeli jóléti állam – Wilensky kifejezését használva – csak lassan, vontatottan, késedelmesen épült ki. Izraelben nincs olyan erős jóléti állam, amely a szolidaritási elv alapján magas fokú szociális védelmet biztosít az állampolgárok számára. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy az olyan közvetlen szolgáltatások, mint az oktatás és az egészségügy területén Izrael egyáltalán nem elmaradott, hanem a kiadások nagyságrendjét tekintve az OECD országok fő áramlatába tartozik. 1985-ben a közfogyasztás (public consumption) aránya a GDP 16%-át tette ki, amellyel Izrael a modern országok rangsorának közepén foglal helyet.

Az 1970-es években azután, számos lépés történt olyan intézményes jóléti állam kiépítése irányába, amely mérsékli a szegregációt, és ezek az intézkedések – egészen sajátos módon – nem a szociáldemokrata orientációjú munkáspárthoz, hanem a jobboldali Likud Párt kormányzati időszakához kötődnek. Az intézkedések között említésre méltó a keleti zsidó bevándorlók gyermekei számára nyújtott speciális kiegyenlítő funkciójú oktatás, a gyermekek számához viszonyítva progresszív családi segély bevezetése, a minimális bér állami garanciája és a városfejlesztési programok.

Az ily módon kiépült szociális juttatási rendszer egyik szembetűnő sajátossága, hogy dualista, azaz, jellemzi a magán- és állami juttatási rendszer viszonylagos egyensúlya (Goldthorpe, 1984).

A magánalapú szociális juttatási rendszert – amely államilag szabályozott és támogatott – a Hisztadrut működteti. Szerepe rendkívül jelentős. Az egészségügyi rendszerben például a Hisztadrut biztosítja a lakosság 80%-ának ellátását, ami beárnyékolja az Egészségügyi Minisztérium által működtetett állami egészségügyi rendszer szolgáltatásait. Az állami nyugdíjrendszer juttatásai például alacsony színvonalúnak tűnnek – első pillantásra – a többi OECD országhoz képest. Ezt a juttatást azonban kiegészíti a Hisztadrut által biztosított nyugdíj, amely az izraeli munkapiac jelentős részét átfogja.

Az intézményes reformok jelentősen megnövelték az állampolgári jogosultságú juttatások súlyát, azonban az izraeli közpolitikában ez az állami mozzanat kiegészül egy legalább ennyire jelentős korporatív mozzanattal, amely a Hisztadrut tevékenységéhez fűződik. Ez olyan teljesen sajátos megoldás, amely megcáfolja a szakirodalomban alkalmazott tipológiát, amely megkülönbözteti, sőt szembeállítja a korporatív és a dualista típusú közpolitikát. Az izraeli közpolitikában megfér egymás mellett, hogy egyfelől korporatív típusú szakszervezetek szociális szerződéseket kötnek az állammal, másfelől az állam reziduális szemléletben gondoskodik a marginalizálódott helyzetű társadalmi csoportokról.

3. Az izraeli közpolitika egy másik szempontból is teljesen sajátos. A szakirodalom klasszikusainak megállapításai szerint a teljes foglalkoztatás és az átfogó szociális juttatások összekapcsolódnak a szakszervezeti mozgalom erős szolidaritási kötelekeivel a munkapiacon (Castles, 1978).

Ezzel szemben Izraelben a szakszervezeti szolidaritás ugyan erős, de nem olyan egalitáriánus, mint az OECD országok többségében. Ezért a jövedelmi egyenlőtlenség foka az izraeli munkapiacon viszonylag magas. Ebből következik, hogy a különböző szakszervezeti akciók, sztrájkok aránya is viszonylag magas. A munkapiaci konfliktusok és feszültségek kezelésében nem működik az osztrák, a német, avagy a svéd modellhez hasonlatos intézményes kezelési rendszer (Schmitter, 1981).

Ezért Izraelben a munkapiaci és egyéb elégedetlenség kifejeződéseinek radikális formái jelentkeznek, amely alól nem jelentenek kivételt az állami vállalatok sem. Vagyis a munkapiac erőteljesen és korporatív szemléletben szervezett, de ez nem eredményez “ipari békét”, mint a többi hasonló vonásokkal rendelkező modern országban.

7. 2. Az izraeli közpolitika sajátos működésének történeti okai

A sajátosságok – mondhatnánk „rejtélyek” megértésének kulcsa – mindem bizonnyal – a Hisztadrut és a Munkáspárt orientációjában és kapcsolatrendszerében keresendő. Az izraeli munkásmozgalom alaposabb elemzése során azonban kiderül, hogy Izraelben mást kell érteni baloldaliság, szakszervezeti tagság és munkásmozgalom alatt, mint amit a szó hétköznapi értelmében jelent a modern országokban.

A szakszervezeti tagság például egészen sajátos jelentésű, mert a Hisztadrut taglétszáma nem is ismert pontosan. Egyes adatok szerint az izraeli munkavállalók háromnegyede, mások szerint kétharmada Hisztadrut tag. Másrészt a tagsági kötődés is különböző szintű. Minden izraeli bevándorló megkapja például az ingyenes tagságot jelentő kártyát a Hisztadrut egészségügyi rendszerébe. Ez azért jelentős, mert sok zsidó településen és az arab települések többségében csak a Hisztadrut által működtetett egészségügyi szolgáltatás elérhető. A kártya érvényességét automatikusan meghosszabbítja az az intézmény, amely munkaerőként alkalmazza őket. Sokan, főleg csak így kötődnek a Hisztadruthoz, mások viszont komplex módon, a Hisztadrut különböző tevékenységeihez és szolgáltatásaihoz kapcsolódnak, amikor a szakszervezeti mozgalom tagjaivá válnak.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a Hisztadrut sokkal több egyszerű szakszervezeti mozgalomnál. A Hisztadrut számos esetben állami funkciókat gyakorol – különösen a szociális szolgáltatásoknál –, de a Hisztadrut betölt bizonyos tőkés vállalkozói funkciókat. A Hisztadrut tulajdonában lévő vállalatok a munkások egynegyedét foglalkoztatják, és az izraeli össztermék egynegyedét ezek a vállalkozások állítják elő. A Hisztadrut, mint szakszervezet működése is számos sajátossággal rendelkezik. Az egyes országos szakszervezetek olyan konföderációt alkotnak, mint Ausztriában; vagyis közvetlenül nem lehet tagsági köteléssel csatlakozni hozzájuk. Az Egyesült Királysághoz hasonlóan a szakszervezeti mozgalom legfontosabb része a munkahelyi szinten funkcionáló kiscsoport. Ezek a csoportok csak rendkívül lazán integrálódnak a hivatalos szakszervezeti struktúrába. Országos szinten a szakszervezeti vezetőket a munkáspárt nevezi ki. A helyi szinteken olyan szakszervezeti egységek tevékenykednek, amelyek sokszor teljesen elszigeteltek a felettes szakszervezeti szervektől, és fő céljuknak adott munkáscsoportok érdekeinek érvényesítését tekintik konkrét munka- és életfeltételek közegeiben.

Ezeknek a közpolitikai sajátosságoknak számos történelmi oka van. Az okok egy része még a független zsidó állam kialakítása előtti időszakban alakult ki, amikor a bevándorló zsidó telepesek brit uralom alatt éltek. Palesztina zsidó betelepítése részben az antiszemitizmus taszító hatására, részben a modern nacionalizmus vonzásának hatására bontakozott ki. Az izraeli munkáspárti cionisták az európai cionizmus speciális, a kommunista nemzetköziséggel szembenálló ágát alkották, amely szerint a szocializmus a zsidók számára nem építhető fel nemzetközileg, hanem csak a zsidók autonóm nemzeti otthonában. Ezek a fiatal munkáspárti cionista csoportok az egykori Palesztinába megérkezve, hamarosan az ottani zsidó telepesek domináns politikai és gazdasági erejévé váltak, három szervezet létrehozásán keresztül.

Az 1920-ban alapított Hisztadrut feladata az volt, hogy a betelepülő zsidók önszegélyezését, munkába állását és életkezdesét megszervezze és támogassa. A Hisztadrut ennyiben eltér minden európai szakszervezettől. Ugyanis nem a munka és a tőke közötti kiélezett politikai osztályharc eredménye, hanem olyan kollektív védelmi szervezet, amely alapvetően nemzeti érdekek érvényre juttatását szolgálta. Nem a munkásosztály, hanem a falusi települések közegében tevékenykedett, és nem organikusan alulról-felfelé alakult ki, hanem felülről-lefelé működtették.

A másik szervezet a kibutz mozgalom volt, amelyben a cionista és a szocialista eszmék fuzionáltak kollektivisták bázison, mezőgazdasági termelőszervezetek létrehozásában.

A harmadik szervezet a Mapai (Palesztin Dolgozók Pártja) volt, amelyet 1930-ban alapítottak. Ez az erő a 30-as években a cionista közösségek nemzeti intézményeinek irányító tényezőjévé vált Palesztinában és világszerte. Ez a párt és utódpartja az Izraeli Munkáspárt – egy kisebb baloldali párttal alakított koalícióban – egészen 1977-ig folyamatosan kormányzott. Ekkor szerezte meg a szavazattöbbséget a Likud Párt, az az Egység Párt, amely különböző nacionalista és polgári pártok szövetsége.

A Hisztadrut alapítója néhány ezer vagyontalan zsidó bevándorló volt. Munkásoknak nevezték magukat, de valójában Oroszországból és Lengyelországból bevándorló szegény kispolgárok voltak. Palesztinában fejletlen gazdaságot találtak, ahol csak zsidó farmereknél találhattak maguknak munkát. Egy darabig támogatták őket filantropista szervezetek, azonban megtelepedni és új egzisztenciát teremteni csak kollektivisták eszmék bázisán tudtak. A Hisztadrut ugyan munkásmozgalom volt munkások nélkül, és telepes mozgalom volt igazi telepesek nélkül, de hatékonyan tudta irányítani és szervezni a cionista támogatást olyan szegény települések létrehozására, amelyekre profitmotivált emberek soha sem mentek.

Ebben az időben – közvetlenül 1911 után, és az 1920-as években – Izrael csak a zsidók egy töredéke számára volt vonzó. Idetartoztak a hagyományos vallású csoportok, kicsiny, idealizmustól fűtött csoportok és olyan emberek, akik kényszerből mentek Palesztinába. Végül is így kezdődött meg a cionista mozgalom alapcéljának megvalósítása, azaz a zsidó közösségi élet, a zsidó infrastruktúra kiépítése Palesztinába. A 30-as években a Mapai Párt sikeresen terjesztette ki társadalmi bázisát a középosztályok és a tehetősebb csoportok felé. Ebben fontos szerepet töltött be az a közpolitika, amely Palesztinában a fokozatosan erősödő zsidó intézmények és ezen belül, különösen a Hisztadrut tevékenységéhez fűződik.

A betelepülési folyamathoz olyan szociális védelmi rendszer kiépítése kapcsolódott, amely három megkülönböztető vonással rendelkezett:

- a munkásmozgalom erősen preferálta a szociális juttatások és az önkéntesek tevékenységén alapuló rendszert a rendeleteken, szabályokon alapuló rendszerrel szemben,
- a szociális juttatások rendszerében nemzeti- és etnikai szegmentációs szempontokat érvényesítettek,
- a mozgalom vezetői fontos feladatuknak tekintették a munkahelyek létesítését, és idegenkedtek különböző célzott jövedelemkiegészítő jellegű pénzbeni támogatástól.

A rendszer csak akkor érthető, ha figyelembe vesszük, hogy Palesztinában, ebben az időben csak a brit kormánynak volt adóbeszedési és szabályozási joga. Ezért különös jelentősége volt, hogy a palesztinai zsidó közösségek szektorán belül szociális juttatási rendszer épült ki. Ez vonzó volt a zsidó bevándorlók számára, és ez is volt a cionista mozgalom célja. Lényegében szociálpolitikai eszközök alkalmazásával olyan kliensrendszert építettek ki, amelyben a juttatásokat azok kapták meg, akik a cionista eszmékkel való egyetértésüket kifejezésre is juttatták. Ez a tendencia csak erősödött a 30-as években, amikor David Ben-Gurion lett a Zsidó Ügynökség elnöke. Ettől kezdve csak azok a munkások részesedhettek az Egészségügyi Alap juttatásaiból, akik beléptek a Hisztadrutba. Minden új bevándorló automatikusan, ingyenesen részesül az Egészségügyi Alap szolgáltatásaiban a Zsidó Ügynökség költségére.

Ebből a szolgáltatásból nemcsak az arabokat zárták ki, hanem az arab országokból bevándorló zsidókat is. Az arabok segítése a brit hatóságok feladata volt. Az arab országokból származó zsidókat, pedig helyi önkéntesek és szociális munkások segítették a külföldi filantróp szervezetekből származó pénzalapokból.

Új szakasz kezdődött 1948-ban a független Izrael létrejötte után. Olyan új történelmi körülmények alakultak ki, amelyek a szociális juttatások rendszerének átalakulását is kiváltották. Pár év alatt új szociális térkép alakult ki Izraelben az arab lakosság négyötödének távozásával és a zsidó lakosság számának megduplázódásával. Izrael állam megalakulása új lehetőséget jelentett a külpolitikai kapcsolatok építésében, a bevándorlási folyamatok szabályozásában, a belső hatalmi viszonyok átalakításában és a gazdasági erőforrások felhasználásában. Ugyanakkor – különösen a közpolitika területén – a folyamatosság elemei is megtalálhatók. Ez jutott kifejezésre abban, hogy a Hisztadrut központi közpolitikai jellegű szerepvállalása megmaradt, és korporatista alapon működő intézménnyé formálták át. Emellett megjelentek a szociális juttatásokat biztosító állami intézmények is. Ez belső feszültséget teremtett. A Hisztadrut esetében a neokorporatizmust sem tudták olyan következetesen érvényesíteni, mint a nyugat-európai államok.

Így alakult ki a szociáldemokrata politikai dominancia bázisán egy olyan korporatista jellegű intézményrendszer a munka világában, amely nem volt képes az ipari béke garantálására.

A politikai centrum az államszervezet kiépítésével, a kormányzati hatalom birtokában már nem függött úgy a Hisztadruttól mint korábban, de különböző szempontok mérlegelése alapján elfogadta a Hisztadrut aspirációját állami jellegű funkciók betöltésére. Hatósági jogokat és más privilégiumokat delegált a Hisztadrut számára, mert ez a szervezet több szempontból is hasznosnak bizonyult. Képes volt a munkások bér- és egyéb követeléseinek mérséklésére. Képes volt a tulajdonában lévő vállalkozásokat úgy irányítani, hogy azok megfeleljenek az állam gazdaságfejlesztési céljainak. Képes volt a kliens jellegű szociális juttatási rendszeren keresztül politikai erőforrások mozgósítására és szavazatok biztosítására. Ebben továbbra is különösen nagy volt az Egészségügyi Alap és a Biztosítási Alap szerepe. Az Egészségügyi Alap állandóan új támogatókkal bővítette a Hisztadrut és a MAPAI társadalmi bázisát. A Biztosítási Alap először korlátozott hatású volt, később azonban jelentősége ugrásszerűen növekedett. A betegségbiztosítás esetében az állami biztosítási rendszerrel egyenrangú, vonzó alternatívát építettek ki, és a nyugdíjbiztosítás területén, pedig a munkavállalók többsége számára az állami nyugdíjat jelentősen felemelő kiegészítést biztosítottak. A kormányzat megengedte a Hisztadrut számára, hogy a nyugdíjalap felhalmozódott pénzalapjait olyan új beruházásokra használják, amelyek a Hisztadrut saját tulajdonú vállalkozásaiban történtek.

Tulajdonképpen politikai okok miatt a MAPAI megakadályozta, hogy a Hisztadrut politikai tanácsadói által javasolt Beveridge típusú reformokat megvalósítsák. Ugyanis, ha az állam átveszi a társadalompolitikai funkciókat a Hisztadruttól és létrehoz egy univerzális, társadalombiztosítási rendszeren és állampolgári jogokon nyugvó szociális juttatási rendszert, akkor megszűnik, vagy meggyengül az a politikai kliensrendszer, amelynek működtetése a MAPAI számára a független Izraelben is hasznosnak bizonyult. Ugyanakkor a fennálló rendszerben nem manifesztálódott állampolgári szinten az a különbség, amely a szociális juttatások színvonalát tekintve a privilegizált zsidó csoportok és a szegény zsidók, valamint az arab lakosság között fennállt.

Ezen a szemléleti alapon a MAPAI több mint két évtizeden keresztül megakadályozta a munkanélküli segély bevezetését. Ugyanakkor a különböző pénzjuttatások szintjét is lényegesen a minimálbérszint alatt tartotta.

A kormányzat számára rendkívül fontos volt a háborús veteránok támogatásának megőrzése. Ezért az újonnan jövőekkel szemben a veteránok pozícióit erősítette a Hisztadrutban és a különböző érdekvédelmi szervezetekben. Mindez odavezetett, hogy a szociáldemokrata kormányzat képes volt a köztisztviselők és a Hisztadrut bürokraták tevékenységén keresztül évtizedeken keresztül a szociális juttatási rendszert – a szavazóbázis szélesítésére, a párt társadalmi támogatottságának erősítésére, a kormányzati hatalom stabilitásának biztosítására – felhasználni úgy, hogy a szociális függőséghez, az ahhoz, kapcsolódó segítséghez a politikai lojalitás igényét tapasztotta (Aharani, 1976).

Az 50-es és a 60-as években a kormányzat társadalmi bázisának stabilitását baloldaltól is veszélyeztették. A dinamikus gazdasági növekedés eredményeként növekvő számú ipari munkásosztály jött létre, amely már városi lakosként szervezetten törekedett érdekei érvényesítésére. Ezen a bázison létrejött a MAPAI baloldali ellenzéke a MAPAM, amely mind a tulajdonviszonyokat tekintve, mindpedig a munkáltató-munkavállaló viszonyban másfajta megoldásokat követelt.

A szociáldemokrata kormányzat ezzel szemben olyan tulajdonosi struktúra biztosítására törekedett, amely plurális természetű (állami-, Hisztadrut-, és magántulajdon). Ösztönözte a különböző tulajdonformák közötti együttműködést. Ennek háttérében több tényező húzódtott meg. Egyrészt nem akarták kompromitálni Izraelt a nyugati-szövetségesek szemében, akik a magánszektor szerepeinek korlátozását gyanakodva fogadták volna.

Másrészt a MAPAI politika kulcsfigurái és a nagy magánvállalkozások vezetői között jelentős mértékű személyes összefonódás volt.

Hiába követelte a munkásmozgalom baloldalán elhelyezkedő MAPAM az állami tulajdon szerepének lényeges növelését. Az 50-es évek elején kezdődő, példátlan gazdasági fellendülés a magánszektor is megerősítette, amely jelentős támogatást kapott az Egyesült Államoktól és az NSZK-tól.

1948 előtt létezett ugyan a kollektív alku intézménye a munka világában, ez azonban széttöredezett folyamat volt, amelyet különösképpen központi szinten sem a brit állam, sem a vállalkozók nem támogattak. 1948 után a kormányzat a Hisztadrutnak jelentős érdekérvényesítési és képviseleti jogokat adott. Ugyanakkor a szavazógépezet működtetésével a MAPAI bejutatta kulcsembereit a munkásbizottságokba, kiszorítva onnan a MAPAM és más baloldali pártok képviselőit. Így a kormányzat és a szakszervezet közötti bér- és érdekvédelmi tárgyalásokon lényegében ugyanannak a politikai erőnek a képviselői ültek egymással szembe. Természetesen adódik ebből, hogy a tárgyalásokon a kormányzat általában keresztülvitte bérbefagyasztási vagy más bérkorlátozási elképzeléseit, sőt a Hisztadrut nemegyszer, felszólította a dolgozókat arra, hogy hozzanak áldozatot a nemzeti érdekek érvényre juttatása miatt (Olson, 1982).

A szakszervezet tehát – központi szinten – a kormányzat eszköze volt, és így egyáltalán nem meglepő, hogy a helyi szakszervezetek nem követték a központi szervek iránymutatásait, és a különböző dolgozói csoportok körében gyakran került sor az elégedetlenség szervezett kifejezésére.

Összefoglalva megállapítható, hogy az állami szuverenitás Izraelben – legalábbis a közpolitika területén – sok olyan vonást konzervált, amely a korábbi időszakban alakult ki. Mindez olyan heterogén karakterű közpolitika és állami szerepvállalás kialakulásához vezetett, amely sajátos módon kombinálta a szociáldemokrata politikai dominanciát és a korporatív jellegű intézmények által kialakított állampolgári függőséget. A szociális juttatási rendszernek a 70-es években kibontakozó uniformizálódása és állami intézményesülése, pedig egyedülálló duális közpolitikai rendszert eredményezett, amelynek hátterében a politikai rendszer stabilitását megőrizni kívánó erők sajátos céljai húzódtak meg.

Irodalom

- AHARONI, YAIR (1976) Structure and Performance in the Israeli Economy (in Hebrew). Tel-Aviv: Cherikover.
- CASTLES, FRANCIS G. (1978) The Social Democratic Image of Society. London: Routledge and Kegan Paul.
- GOLDTHORPE, JOHN (ed.) (1984) Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford: Oxford University Press.
- OLSON, MANCUR (1982) The Rise and Decline of Nations. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- SCHMITTER, PHILIPPE C. (1981) Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. In: Suzanne Berger (ed.), Organizing Interests in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 285-327.

8. AZ AUSZTRÁL KÖZPOLITIKA

Az ausztrál közpolitika történelmi kibontakozásának sajátosságai – azaz a szakirodalomban, széles körben használt sémáktól és közhelyektől eltérő jellegzetességei – négy pontban foglalhatók össze.

Ausztrália viszonylag kis népességű ország és a szokványos elméleti előfeltevések szerint ilyen méretű népesség a világgazdaságra nyitott gazdaságot igényel. A társadalmi jólét alapkövetelménye a nyitottság, mert csak a termékspecializáció és a nemzetközi kereskedelem képes ellensúlyozni a kis belső piac hátrányait. A valóságban Ausztrália gazdaságának zártsági foka az OECD országok között közvetlenül a lényegesen nagyobb belső piaccal rendelkező Egyesült Államok és Japán után következik.

Ausztrália olyan ország, amely hosszú távon olyan intézményesített bérpolitikát folytat, amelynek meghatározó eleme a központilag kötelezően előírt bérezés. A szakirodalomban sokan azt feltételezik, hogy ez a neokorporatista típusú megoldás – a bérpolitikát a munkáltatókkal és munkavállalókkal történő megegyezés támasztja alá – segíti a gazdasági válsághelyzetek kezelését. Ennek ellentmondanak az 1970-es évek nagy nemzetközi válságjelenségeinek kezelési tapasztalatai. Hiszen Ausztrália volt – Dánián kívül – az, az

OECD ország, amely az 1974–1979-es időszakban a gazdasági növekedés, az infláció és a munkanélküliség tekintetében az OECD átlaga alá esett (OECD, 1986).

Ausztrália olyan ország, amelyben a munkásmozgalom hagyományosan erős, akár a szakszervezeti szervezettség szintjén, akár a baloldali pártok választásokban megnyilvánuló támogatottsági szintjén mérjük azt. A közkeletű elméletek szerint az erős munkásmozgalom a jóléti szolgáltatások kiterjesztése irányába hat. Valójában a szociális kiadások aránya a nyolcvanas években csak Svájcban és Japánban volt kevesebb, mint Ausztráliában az OECD országok között (OECD, 1985, 21. old.). Ezenkívül a szociális biztonságra fordított költségeket tekintve csak Japán költött kevesebbet az egy főre eső GDP százalékában mérve.

Általános az a feltételezés, hogy a kis jóléti állam jelentős elosztási különbségeket tartalmazó jövedelemelosztási rendszert feltételez. Legalábbis a baloldali fogantatású ideológiák azzal indokolják a jóléti állam kiterjesztését, hogy a jövedelmeket ki kell egyenlíteni, és a szegénységet mérsékelni kell. Polányi Károly nyomán a modern világban a jóléti államot, mint a szociális védelem eszközét határozzák meg (Polányi, 1944), abban az értelemben, hogy csak a jóléti állam közpolitikája képes megóvni az egyént és a családokat a kapitalista piacgazdaság hátrányos következményeitől. Ezt cáfolja, hogy Ausztráliában az alacsony szintű szociális kiadások egyáltalán nem eredményeztek az OECD átlagától eltérő egyenlőtlenségeket. Éppen ellenkezőleg csak Hollandia, Svédország és Norvégia – a világ három nagy jóléti állama – mutat nagyobb adó – és juttatások utáni jövedelemegyenlőséget, mint Ausztrália. Vagyis Ausztráliában a szociális biztonságot nem a szociális kiadások szintje, hanem más eszközök biztosítják.

Ezzel a történeti jellegzetességek is igazolják, hogy óvatosan kell bánnunk a konvención alapuló elméleti tételek érvényességével. Az ausztrál közpolitikában olyan egyedi jellegzetességek állapíthatók meg, amelyek – bizonyos pontokon – ellentmondanak a szakirodalomban sémává rögzült feltételezéseknek.

A továbbiakban ezekre a – történelmi jellegzetességekben megjelenő – eltérésekre keresünk magyarázatot. Nyilvánvaló, hogy ez csak az ausztrál közpolitika történelmi folyamatokban megnyilvánuló kibontakozásának mélyebb elemzése alapján lehetséges.

8. 1. Az ausztrál közpolitika történelmi sajátosságai

A jelenlegi ausztrál közpolitika dinamikusan változik. Ez jellemzi a 60-as évek vége óta, amely annak a következménye, hogy új problémák jelentkeznek, és a történelmi körülmények változása megkérdőjelezi a régi igazságokat.

Ausztrália zárt gazdasága – hagyományosan – olyan vámpolitika következménye volt, amely védelmet kívánt biztosítani a fejlődő ausztrál ipar számára. Az elmúlt évtizedekben – válságok és megrázkódtatások hatására – Ausztrália letért erről a nyomvonalról és fokozatosan hangsúlyt helyezett a világpiaci versenyképességre, amelyet összekapcsolt a vámelőírások korlátozásának csökkentésével.

Ausztrália intézményesített központi bérszabályozási rendszere az 1960-as években darabokra tört, de ezt a rendszert újraélesztették, mert ebben látták az infláció korlátozásának egyik fő eszközét. Napjainkban ez még mindig központi eleme egy olyan neokorporatista egyezménynek a szakszervezetek és a kormány között, amely a központi bérszabályozást a közpolitika alapvető összetevőjének tekinti. Ebben a szemléletben az erős munkásmozgalom legfőbb előnye a központi bérszabályozásban elért engedmények kivívása. Ez azt jelenti, hogy lemondanak a munkásmozgalom erőszakos eszköztárának alkalmazásáról a bérszabályozásban elért eredmények fejében.

Ausztrália viszonylag kis jóléti állama a 60-as években statikus maradt, miközben a fejlett világ államaiban a szociális kiadások számottevően emelkedtek. A 70-es évek kríziseinek hatásaira a munkáspárti kormányzat megkezdte a szociális kiadások növelését a „pozitív egyenlőség” szociáldemokrata filozófiája alapján.

Mi annak az oka, hogy egészen a 60-as évekig Ausztrália olyan közpolitikát folytatott, amelynek alapvető összetevői a védővámok, a központosított és kötelezően előírt bérek és a reziduális jóléti állam voltak, miközben a többi fejlett ország kiterjesztette a szociális jóléti szolgáltatásokat, növelte részesedését a nemzetközi kereskedelemben, és központilag „felszabadította” a béralku rendszerét? Ennek okai a sajátosan ausztrál történelmi körülményekben keresendők.

1889 és 1939 között Ausztrália gazdasági növekedési üteme a legrosszabb volt a fejlett világban. Az egy főre eső GDP összesen 11%-al növekedett (McClellan – Pincus, 1983, 193-202 old.).

A sajátos elemekre alapozott közpolitika eredményeként viszont 1966-ra Ausztrália a hatodik helyet foglalta el - az OECD országok között - a gazdasági teljesítmény

színvonalában és a társadalmi jólétben. Ez a gazdasági növekedés igazi sikertörténet volt. Hiszen a gazdasági növekedés teljes foglalkoztatással és a fogyasztási árszínvonal minimális emelkedésével kapcsolódott össze. Az ausztrál közpolitika a szociális biztonságot és védelmet magas bérekkel, munkahelyek biztosításával és gazdasági stabilitással érte el. Vagyis a reziduális ausztrál jóléti állam olyan szinten biztosította a jólétet, mint az univerzális szemléletben kiépült nyugat-európai közpolitikai rendszerek. Ausztrália közpolitikájának jellemzésére ezért a szakirodalomban „a bérből és fizetésből élők jóléti államának” kifejezést használják (Castles, 1985, 82-88 old.). Ez a sikertörténet a Liberális Párt és a Paraszt Párt koalíciós kormányzásának időszakához fűződik. A kétségtelen jólét és az abszolút szegénység hiánya ellenére a munkáspárti ellenzék felvetette az állam szociális szolgáltatásában tapasztalható elmaradottság problémáját. Ez azonban nem kapott a társadalom részéről nyomatékos támogatást, miután az ausztrál társadalomban olyan szintű jólét volt, amelyet különösen a II. világháború után Ausztráliába bevándorolt tömegek nagyra értékelték, korábbi életkörülményeikkel összehasonlítva.

A 70-es évtizedben azonban – számos szociális, politikai és gazdasági tényező hatására – drámai változások mentek végbe az ausztrál közpolitikában. Ausztrália 1982-re – az egy főre eső GDP alapján – kikerült a „szupergazdag” országok közül és a 16. helyre süllyedt a rangsorban (Jackson, 1985, 231. old.; Dorvick és Nguyen, 1987). Ugyanakkor változott a politikai kultúra. A növekvő közéleti részvételi igények a politikában más választási stratégiát követeltek, és a gazdasági problémák fokozták a szociális kiadások növelésére irányuló társadalmi nyomást.

Ezt a változási dinamikát legjobban a Munkáspárt érzékelte, ami 1972-ben győztes választási kampányhoz segítette. A védővám jellegű korlátozásokat 25%-al csökkentette, és változtatott a diszkriminatív jellegű bevándorlási politikán is. Ezután a növekvő és fenyegető szegénység miatt dinamikusán megnövelte a szociális kiadások szintjét. 1972 és 1976 között az állami költségvetés szociális típusú kiadásai 12,5%-ról 17,6%-ra nőttek (OECD, 1985, 86. old.). Megjegyzendő, hogy Ausztrália a dinamikus növekedés ellenére is az OECD országok alsó harmadában helyezkedett el.

Ez a gyors és szemmel látható növekedés részben a meglevő szociális rendszerek átalakítását jelentette. Könnyítették a hozzájutási feltételeket részben azzal, hogy elmozdultak egy nagyobb mértékű univerzalizmus irányába (például a hozzájutási előfeltételek részleges eltörlésével a nyugdíjak folyósításánál), részben, pedig új szociális programokat vezettek be.

Ilyen volt többek között egy országos szintű egészségbiztosítási rendszer bevezetése Medibank elnevezéssel, és ezenkívül az anyasági segély is.

Azonban ezek az intézkedések sajátos ellentmondásokat, feszültségeket eredményeztek. 1973-ban már újabb olaj krízis fenyegető felhői gyülekeztek, és a szakszervezetek ugyanebben az időszakban vetették be először egy európai típusú szociális stratégia kialakításának szükségességét. Ez csapda jellegű követelés volt. Hiszen működő, avagy stagnáló gazdasági feltételek közegében követelték a szociális juttatások bővítését.

A szociális juttatások növelésével azonos időszakban Ausztrália makroökonómiai teljesítmény színvonala egyértelműen visszaesett. Amíg az egy főre eső GDP növekedési üteme 1960 és 1973 között évente átlagosan 3,3% volt, addig 1974 és 1979 között a növekedési ütem évi 1,4%-ra esett vissza. Ugyanebben az időszakban a munkanélküliség 1,9%-ról 5%-ra emelkedett, és az infláció, pedig 3,7-ről 12,1%-ra (OECD, 1986).

A gazdasági stagnálás illetve visszaesés nem alapozta meg a szociális kiadások növelési ütemét. Ez politikai krízist eredményezett, aminek következménye 1975-ben a munkáspárti kormány bukása volt. A parlamenti váltógazdálkodás jegyében a munkáspártiakat újból a Liberális-parasztpárti kormánykoalíció követte.

Nemzetközileg figyelmet keltett, hogy ez a kormány volt az első az OECD országok kormányai között, amely konzisztens monetáris politikát alakított ki. Így mérsékelte a közkiadásokat, és megszüntetett számos olyan szociális programot – így a Medibankot is – amelyet munkáspárti elődje kezdeményezett. Ennek nyomán olyan sajátos helyzet állt elő, hogy Ausztráliában csökkentették a szociális kiadásokat már egy olyan stádiumban, amikor a jóléti állam még nem érte el kiérett, kiteljesedett stádiumát. Vagyis akkor „építették vissza” a jóléti állam szolgáltatásait, amikor azok még ki sem teljesedtek.

Ezekkel az intézkedésekkel a kormányzat felemás eredményeket ért. Csökkentette ugyan az inflációt 15%-ról 10%-ra, azonban azon az áron, hogy a munkanélküliség 4,5%-ról 8%-ra emelkedett. Csak a „szegénység index” összetétele változott meg, a nagyságrend azonban nem.

Így azután 1980 és 1984 között hiába változtak meg az alapvető gazdasági trendek. A gazdasági növekedés felgyorsult, az infláció csökkent, és Ausztrália visszaemelkedett a főbb gazdasági mutatókat tekintve az OECD országok átlagának színvonalára. Miután a társadalom a szociális körülményeket egyértelműen javító közpolitikát igényelt, ez a nyomás 1983-ban újból hatalomra juttatta a munkáspártot.

Az új munkáspárti kormány – tanulva az előző kormányok bukásainak történelmi leckéiből – kiegyensúlyozott közpolitikai irányvonalat alakított ki, amelyben kombinálta a gazdasági hatékonyság és a teljesítmény színvonal emelését a szociális körülmények javításával. El kívánta kerülni a társadalmi követelések uszályába kerülő közpolitika veszélyét, amelynek intézkedéseit a gazdaság teljesítményei nem alapozzák meg. Ugyanakkor el kívánta kerülni a másik végletet is, amikor a gazdasági hatékonyságot fokozzák a társadalom szociális növekedésének roncsolása árán is. A gazdasági hatékonyság emelkedésével párhuzamosan „Medicare” néven újból országos egészségbiztosítási rendszert vezettek be. Azonban gondosan ügyeltek arra, hogy a közkiadások növelése ne váltsa ki inflációs hatásokat.

A közpolitika tehát két fókusz köré szerveződött. Az egyik a gazdasági hatékonyság erősítése, a másik a szociális viszonyok javítása volt. Ezt a közpolitikát olyan neokorporativista modellben érvényesítették, amelynek fontos mozzanata a munkáspárt és a szakszervezetek közötti politikai konszenzus volt. A társadalmi konszenzus magába foglalta az áremelkedés ellenőrzését, a bérből és fizetésből élők életszínvonalának védelmét, a teljes foglalkoztatás elérését célzó intézkedéseket és a beruházások növelését. 1985-től Ausztrália külpiaci kapcsolatainak rosszabbodása fokozatosan leértékelte a társadalmi konszenzus kormányzati intervenciót tartalmazó mozzanatait, és kiváltotta a társadalmi konszenzus újratárgyalásának igényét. Ennek során tanulmányozták a neokorporatista közpolitikai irányvonalat követő nyugat-európai országok tapasztalatait is. Alapvető jelentőségű következtetés volt, hogy a gazdasági szerkezet szükségszerű változtatásának elkerülhetetlenül „szociális ára” van. Ezt meg kell fizetni. Azonban a szakszervezeti támogatásért cserébe erősíteni kell a dolgozói részvételre és beleszólásra épülő ipari demokráciát és a társadalom szociális védelmét.

Az alapvető dilemma azonban változatlanul fennmaradt. Hogyan lehet összhangba hozni a választási sikert, a nemzetközi versenyképesség gazdasági és társadalmi követelményét és a szociális kiadások növelésére irányuló igényeket?

8. 2. A gazdasági sebezhetőség hatása az ausztrál közpolitikára

Az előzőekben érzékeltük, hogy az ausztrál nemzetgazdaság viszonylagos zártsága ellenére sem volt képes a 70-es évek gazdasági válságának társadalmi követelményeit – a

feszültségeket, a leromlást – kivédeni. Sőt a gazdasági válság hatására kezdett Ausztrália új utakat keresni a közpolitikában.

A kiinduló tétel az, hogy a gazdaság méretei, a belső piac nagysága, fordítottan arányos a gazdasági függőség mértékével, azaz a kisebb országok sokkal sebezhetőbbek, kiszolgáltatottabbak a külső sokkhatásoknak. Ezen az alapon Ausztráliát, Kanadát, Új Zélandot sokan megkülönböztetik, mint „félíg periférikus” helyzetű államokat (l. Wallerstein, 1979, Evans, 1979).

Kétségtelen, hogy a kis államok a viszonylagos magas életszínvonal kialakítása és megőrzése közben kénytelenek határaikon túl keresni piacot termékeiknek, és gyakran a nyersanyag és munkaerő beszerzési lehetőségeket valamint a tőkebefektetési területeket is határaikon kívül találják meg, amely már nem tartozik fennhatóságuk alá. Ez azt jelenti, hogy a javak és szolgáltatások árszínvonala – de még a munkaerő és a tőke keresleti és kínálati feltételei is – inkább a nemzetközi, mint a belső piac sajátosságaitól, eseményeitől függnének (Cameron, 1978, 1249. old.).

Ezen az alapon azonban nem minősíthető Ausztrália „félíg periférikus” területnek. Ugyanis a 70-es évek olajsokkjá a fejlett piacgazdaságnak tekintett Dániát is Ausztráliához hasonló mértékben rázta meg. Hozzátehetjük, hogy nemcsak a kis piacgazdaságokat érte sokkhatás, hanem a nagy piacgazdaságnak tekintett Egyesült Királyságot vagy éppen Japánt is. A megrázkódtatás nagysága tehát nem mindig a piacgazdaság nagyságrendjének vagy fejlettségi szintjének függvénye.

Mégis mivel magyarázható, hogy 1973 után Ausztrália és Dánia elhúzódó válságot élt át, és csak a 80-as években tért magához, miközben az egyértelműen kis Ausztria és Svájc apró megingás után, lényegében megőrizte gazdasági teljesítmény-színvonalát, Finnország, Új-Zéland, Norvégia és Svédország, pedig egy-két válságos év után képes volt gazdasági teljesítőképességének javítására? A különbséget nem tudjuk kizárólag gazdasági okokkal megmagyarázni. Itt az a döntő kérdés, hogy a potenciális sebezhetőség veszélyeit a közpolitika mennyiben képes felismerni, és mennyiben képes olyan intézményes közpolitikai stratégiát kifejleszteni, amely mérsékli a külső válsághatás következtében szükségszerűen jelentkező gondokat.

Az egyik fontos közpolitikai feladat az egyén szociális védelme a gazdasági szerkezetváltás katasztrofális hatásaitól. Ennek egyik összetevője a munkanélküliség mértékének korlátozása. Ez, pedig nem a piaci nagyságrend egyenes következménye. Ezt

bizonyítja, hogy a 1980-as évekre 7 OECD ország tudta a munkanélküliség szintjét 6% alá leszorítani, amelyek közül csak Japán volt nagyméretű, és a többi olyan kis piacgazdaság volt, mint Ausztria, Finnország, Új-Zéland, Norvégia, Svájc és Svédország. A teljes foglalkoztatásra való törekvésen kívül az egyén védelmének és a szociális biztonságnak másik összetevője a szociális biztonsági háló, vagyis a munkajövedelem kiesésének bizonyos fokú kompenzálása. Érdekes összefüggés, hogy a szociális háló hatékonysága nem függ a szociális szolgáltatások nagyságrendjétől. 1981-ben éppen a kifejezetten nagyméretű jóléti államok, mint Dánia, Belgium és Hollandia nyújtották a legrosszabb teljesítményeket, és a relatíve kisebb jóléti államok jobban teljesítettek, mert kombinálták a közvetlen foglalkoztatás politikai eszközeit a szociális védőháló kompenzációs hatásával. Vagyis egy sor kisméretű piacgazdaságot találhatunk, amely az 1980-as évek elejére sikeresen védte ki nagyfokú potenciális gazdasági sebezhetősége ellenére – komplex közpolitikai eszköztár alkalmazásával – az 1970-es évek két olajsokkjának hatásait.

A komplex közpolitikai eszköztár kiépítésében sok függ attól, hogy pillanatnyi politikai kompromisszumokat mennyiben képesek intézményesíteni. A komplex eszköztár kiépítése és alkalmazása alapvetően kétféle módon történhet. Ausztria és Svédország esetében eredményesen építettek a neokorporatista jellegű történelmi előzményekre. Organikusan támogatták a szükségleteknek megfelelően a munkavállalók, a munkáltatók és az állam együttműködéseinek kereteit. Azonban olyan országok, mint az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság – amelyekben a háromoldalú egyeztetésnek nem voltak történelmileg kialakult hagyományai – funkcionális szemléletben, „mesterségesen” háromoldalú intézményes egyeztetést vezetett be az ármechanizmusok és a jövedelmek ellenőrzése érdekében.

Az ausztrál alkalmazkodás viszonylagos sikertelensége tehát nem a kisméretű belső piac, nem a viszonylag kis jóléti állam, nem is valami „félíg - periferikus” gazdasági helyzet következménye. A közpolitika késedelmeskedései, következtelenségei, hiányosságai húzódnak meg a háttérben. Annak ellenére, hogy Ausztrália esetében még fennálltak az organikus közpolitikai alkalmazkodás esélyei is, hiszen láttuk, hogy Ausztrália közpolitikájának egyik lényeges összetevője volt a központosított bértárgyalás a kormány és a szakszervezetek között.

Irodalom

- CAMERON, DAVID (1978) The Expansion of the Public Economy: A Comporattive Analysis. American Political Science Review, 72, 1243-61.
- CASTLES, FRANCIS G. (1985) The Working Class and Welfare. Sydney: George Allen & Unwin Australia.
- DOWRICK, S. NGUYEN, D. T. (1987) Australia's Post War Economic Growth: Research, Canberra: Australian National University.
- EVANS, P. (1979) Dependent Development. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- JACKSON, GORDON (1985) The Australian Economy. In Australia: The Daedalus Symposium, 114, 1.
- MCCLEAN, I. W. - PINCUS, J. J. (1983) Did Australian living standards stagnate between 1890 and 1940? Journal of Economic History, 43, 193-202.
- OECD 1985: Social Expenditure 1960-1990. Paris: OECD.
- OECD 1986: Historical Statistics: 1960-84. Paris: OECD.
- POLANYI, KARL (1944) The Great Transformation. New York: Rinehart & Company.
- WALLERSTEIN, I. (1979) The Capitalist World Economy. Cambridge: Cambridge University Press.